45559

RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous
les EXAMENS de DROIT
ET DE L'ÉCOLE
DES SCIENCES POLITIQUES

1928-1929

DÉPOT LÉGAL
B.N. VOLUMES
Editeurs
A08643

RÉPÉTITIONS ÉCRITES

DE

DROIT CONSTITUTIONNEL

rédigé d'après le cours et avec l'autorisation

de M. BARTHÉLÉMY

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

Première année

FACULTÉ DE DROIT
DE
PARIS
BIBLIOTHÈQUE

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

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

Source : BIU Cujas

Source : BIU Cujas

45859

INTRODUCTION

Définition du droit constitutionnel.

Le Droit constitutionnel étudie l'organisation de l'Etat et les rapports des individus avec l'Etat.

Le droit constitutionnel est une branche du droit public; il concerne principalement les organes supérieurs de l'Etat: le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, tandis que les organes inférieurs de l'Etat sont l'objet des études du droit administratif. Ceci dit, il faut bien se rendre compte de ce que la division des programmes ne correspond pas à une division de la vie, et ne correspond même pas à une réalité profondément intellectuelle. Par exemple, on étudie le roi dans les constitutions monarchiques, le président de la République dans les constitutions républicaines, mais on n'a pas la notion de ce qu'est un organisme vivant comme l'est un organisme politique si l'on ne sait pas quelles sont les institutions locales! On étudiera ici par exemple le roi dans la constitution du 3 septembre 1791, mais si on ne sait pas que ce roi n'avait personne pour se faire obéir dans les départements, qu'il n'y avait pas alors de préfet, que tout ce qui concernait l'administration des intérêts locaux relevait des corps élus, on ne peut avoir aucune idée de ce qu'est le roi dans la constitution de 1791, c'est-à-dire un grand rouage, qui n'est pas engrené sur les autres rouages de l'Etat. Par conséquent le droit constitutionnel se combine avec le droit administratif et le droit public.

HISTOIRE DES CONSTITUTIONS DE LA FRANCE.

Nécessité et utilité d'un historique des constitutions.

Un historique des constitutions est nécessaire d'une part pour comprendre la constitution actuelle. Cette constitution est une constitution extrêmement brève, elle comprend une trentaine d'articles; Pourquoi peut-elle être si brève? Parce qu'elle se réfère à toute une pratique constitutionnelle antérieure. Il faut donc avoir quelques notions de cette pratique.

D'autre part, l'histoire constitutionnelle nous apprend ce que chaque régime a laissé. Par exemple, la Révolution nous a laissé la démocratie, le régime représentatif; les libertés individuelles. L'Empire nous a laissé les bases de notre législation, de notre organisation administrative, tous les fondements de notre édifice civil, administratif et judi-

Source : BIU Cujas

ciaire, les codes, les préfets, les cours d'appel, etc. La Restauration et la monarchie de Juillet nou ont apporté la pratique du gouvernement représentat et parlementaire, la responsabilité des ministres, liberté de la presse. Le Second Empire lui-même nous a laissé une grande partie de sa législation, aussi, comme la Révolution de 1848, tout un ensembl d'exemples à ne pas suivre. De sorte que nous avon toute une histoire constitutionnelle du plus haut intérêt.

Les causes profondes de la complexité de notre histoire constitutionnelle.

Une grande République comme la République des Etats-Unis a très peu d'histoire constitutionnelle, puisque la même constitution y dure depuis 1787 Par conséquent, il y a simplement un développement des principes issus du même texte, mais il n'y a eu aucune secousse.

Chez nous, au contraire: nous avons la constitution royale de 1791, la constitution montagnarde de 1793, la constitution directoriale de l'a III, la constitution consulaire de l'an VIII, qui devient ensuite la constitution impériale, les chartes de 1814 et de 1830, la constitution républicain de 1848, la constitution républicaine encore, mais consulaire et dictatoriale de 1852, la constitution du Second Empire.

Cependant il ne faut pas que les Américains s'enorgueillissent par trop de cette supériorité su la France. Car les conditions des Etats-Unis sont singulièrement différentes de celles de nos vieux pays d'Europe. D'abord, aux Etats-Unis, il n'est pas question de religion du point de vue politique; tandis que la politique française, depuis nos ancie rois, est pénétrée de la question religieuse. Il n a pas aux Etats-Unis de question sociale: le socialisme y existe à peine, le communisme n'y existe pa Et surtout on est sur une terre neuve, où il n'y a pas de question de régime, où il n'y a pas d'anciennes dynasties, qui sont venues réclamer leur place. Il y a d'ailleurs des différences de tempérament: en France, nous nous passionnons pour des idées - pour des apparences d'idées, des apparences de formules. Tandis que les Etats-Unis sont fortement imprégnés du culte de la prospérité matérielle. Nous sommes un peuple tout différent du peuple des Etats-Unis.

Les grandes divisions de l'histoire constitutionnelle

Pour exposer cette évolution constitutionnelle de la France, voyons tout d'abord quelles sont les grandes divisions de cette histoire.

Nous avons d'abord la période de la démocra-

Source : BIU Cujas

nelle de la France

tie révolutionnaire, qui va de I79I à l'an VIII. - En second lieu, la période de la démocratie dictatoriale ou césarienne, qui va de I800 à I8I4; - en troisième lieu, le règne de la bourgeoisie censitaire dans la monarchie constitutionnelle: c'est le régime qui va de I8I4 à I848; en I848, nous avons une courte période de démocratie. Nous revenons, en I852, au règne de la démocratie césarienne, avec le Second Empire. Enfin, nous avons une période transitoire de I870 à I875, et à partir de I875 la constitution qui nous régit actuellement, par conséquent depuis plus de cinquante ans.

La convocation des Etats Généraux en I789.

Sans vouloir prétendre que tout commence à la Révolution, où commencera cependant l'étude de notre histoire constitutionnelle à la convocation des Etats Généraux de I789. La convocation des Etats Généraux par Louis XVI est un evènement considérable, puisque les Etats Généraux n'avaient pas été convoqués depuis I6I4. C'est une question d'argent, qui amène Louis XVI à les convoquer, et il faut remarquer une fois de plus que les régimes périssent par les finances. Lorsque les finances ne vont plus, les régimes sont menacés. Il arrive, a-t-on dit, un moment où les impôts deviennent si lourds que les peuples se lèvent pour se révolter, ou se couchent pour mourir. Malheureusement, ce sont là des leçons que donne l'histoire, mais qu'on n'écoute pas.

Bref, devant les difficultés financières, Louis XVI convoque les Etats Généraux, par l'Ordonnance du 24 janvier I789. Les élections ont lieu du mois de février au mois de mai I789, dans le plus grand désordre et la plus grande confusion. En effet comme il n'y avait pas eu de convocation depuis I6I4 les bureaux n'étaient pas préparés pour y procéder. D'autre part, les peuples modernes de civilisation occidentale sont arrivés à un perfectionnement des détails, de l'organisation administrative qu'ont absolument ignoré les peuples d'autrefois. Aujourd'hui l'Etat a plus de régularité dans la puissance que l'Etat de Louis XIV par exemple. Sous Louis XIV encore, il y avait des provinces entières qui se révoltèrent pour refuser le paiement de l'impôt, et on n'arrivait à remettre l'ordre qu'en envoyant des sortes de commissaires extraordinaires, qui pendaient à tour de bras et à toutes les branches. Aujourd'hui l'Etat est très perfectionné, et sait étouffer les premiers mouvements de révolte par des mesures moins violentes. La Police est beaucoup plus puissante qu'elle ne l'était sous l'ancienne monarchie

Source : BIU Cujas

Puis les bureaux de l'ancienne monarchie, quand ils convoquent les Etats Généraux font un travail nouveau; ils n'ont pas d'état de la France, de sorte qu'on oublie de convoquer les électeurs dans certains baillages, et que d'autre part on convoque les électeurs de baillages qui n'existent pas, comme le baillage de Comminges par exemple. Il y a donc un grand désordre et une grande confusion.

Le doublement du tiers.

Les élections se font sur le principe du doublement du tiers. En effet, les élections se font par ordres: noblesse, clergé, tiers état. Il est entendu que le tiers état aura en gros, deux fois plus de représentants que les deux ordres privilégiés. Il va en résulter que le Tiers Etat demandera qu'on délibère en corps, puisqu'il a la majorité, tandis que les deux autres ordres demanderont qu'on délibère séparément.

Les cahiers des Etats Généraux Leur contenu:

Ce qui caractérise aussi ces élections, c'est qu'elles ont lieu sur des cahiers. Aujourd'hui celui qui se présente à des élections établit un programme. Ces programmes sont imprimés en un volume, qui s'appelle "le Barodet" et qu'heureusement jamais personne ne consulte, parce qu'on verrait quelle est la vanité des promesses électorales.

En 1789, ce sont les électeurs qui font un programme. Ils rédigent les cahiers et disent: Voilà les revendications que vous allez porter lorsque vous serez à Versailles. Ces cahiers sont d'une étude extrêmement intéressante. Ils sont le testament de l'ancienne société française, l'expression suprême de ses désirs, et la manifestation authentique de ses dernières volontés.

Dans ces cahiers on demande, en premier lieu, le maintien de la monarchie. La France n'est pas républicaine; elle est trop attachée à ses anciens rois; elle considère que le roi c'est la France.

En second lieu, les cahiers contiennent la réclamation des libertés individuelles et l'abolition des droits féodaux. L'abolition des droits féodaux, intéresse naturellement le tiers état; quant aux libertés individuelles, ce n'est pas une réclamation des couches profondes de la nation. Les libertés individuelles intéresssent une élite, mais les paysans qui forment la masse de notre pays ne s'y intéressent pas. Si nous trouvons la réclamation des libertés individuelles dans les cahiers de 1789, c'est parce que ces cahiers n'ont pas été rédigés par les électeurs eux-même mais par des hommes de lois, qui prennent toujours la direction dans ces

Source : BIU Cujas

affaires.

La transformation des Etats Généraux en assemblée constituante

Les Etats Généraux se réunissent le 4 mai 1789, et commencent par une procession, les évêques y sont avec leurs camails et leurs surplis de dentelle, la noblesse avec ses habits brodés et ses chapeaux à plumes, au contraire le Tiers Etat est dans l'uniforme noir, qui lui avait été imposé, et qui indiquait matériellement qu'il était le troisième état et ne devait venir qu'après les autres.

Le 5 mai, c'est la réunion dans la Salle des Menus. Le 17 juin, l'assemblée s'érige en assemblée constituante. Le 20 juin, alors que le Tiers Etat essaie de se réunir, il trouve la salle de ses délibérations fermée, sous prétexte de réparations. Il va alors à la salle du Jeu de Paume, et là il prête le serment de ne pas se séparer avant d'avoir donné à la France une constitution. Le 23 juin, c'est la séance royale, dans laquelle Louis XVI ordonne aux ordres de délibérer séparément. Enfin le 27 juin c'est la reconnaissance par Louis XVI de l'assemblée Constituante, c'est-à-dire des trois ordres réunis, qui forment l'assemblée constituante.

Les principales étapes et les principaux faits de la Constituante.

La Constituante se hâte de nommer un comité de constitution. Elle nomme aussi d'autres comités notamment le comité féodal, le comité ecclésiastique, le comité judiciaire, le comité colonial. Le comité de constitution élabore divers actes séparés sur les organes de l'Etat; d'abord la Déclaration des droits, puis un acte sur le corps législatif, un acte sur le pouvoir judiciaire, un autre sur les droits, sur le veto royal; bref toute une série de lois séparées. On se trouve alors, au bout d'un certain temps, devant toute une série d'actes constitutionnels, mais on n'a pas à proprement parler une constitution. Alors on décide qu'on va faire une constitution qui se tienne, un instrument constitutionnel unique, un monument rationnel et bien ordonnancé. La constituante nomme à cet effet un comité de révision, c'est à-dire un comité qui va prendre les divers actes de nature constitutionnelle et les réunira en un corps unique. Mais il est bien évident que ce rapprochement aura pour conséquence que des retouches devront être opérées.

Le comité de révision ne se borne pas à un travail de remise en ordre, il revoit les divers textes, qui lui sont remis. En étudiant l'histoire constitutionnelle, il faut bien voir quelles sont les dispositions qui sont restées définitivement dans la constitution du 3 septembre 1791. Par exemple, dans

Source : BIU Cujas

les premières éditions de l'histoire constitutionnelle de M. Aulard, on trouve l'affirmation que pour être élu membre de l'assemblée législative il fallait payer une contribution égale à un mark d'argent (50 livres). C'est une erreur. Le marc d'argent était exigé dans un de ces actes séparés votés par la constituante, mais lorsqu'on a fait la constitution dans son ensemble l'exigence du mark d'argent a disparu pour constituer l'éligibilité à la Constituante.

Les dates dominantes de la Constituante

Dans la nuit du 4 Août I789, les ordres privilégiés renoncent à leurs privilèges. - Du I8 au 27 Août I789, la rédaction de la Déclaration des droits. Le Ier octobre I789: vote des dispositions sur le corps législatif. - Transfert à Paris de l'assemblée constituante, qui était à Versailles dans la salle des Menus. Les I2 juillet-I7 août I790, la Constituante vote la constitution civile du clergé. Le 27 août I79I, c'est la fuite du roi et son arrestation à Varennes. Le I6 mai I79I, sur la proposition de Robespierre la Constituante proclame l'inéligibilité de ses membres à l'assemblée législative. En effet, la Constituante fait une constitution; dans cette constitution, il y a une chambre, qu'on appellera l'Assemblée Législative et, dans un acte de désintéressement, la Constituante décide qu'aucun de ses membres ne sera éligible à cette assemblée législative. C'est là un acte évidemment très beau, qui prouve des sentiments élevés, mais ce n'est pas un acte opportun. D'abord l'expérience n'est pas inutile, ni la connaissance, et la connaissance s'acquiert par l'expérience. Il y a des parlementaires qui semblent n'avoir pas d'instruction primaire, cependant on est surpris lorsqu'on les voit dans la vie quotidienne des Chambres avoir des idées sur une quantité de choses; ils ont travaillé, entendu dire, et ils deviennent des hommes éminents, comme Villèle. Villèle était un officier de marine du roi sous l'ancien régime; le cours de ses voyages l'avait amené dans les colonies, il s'y était marié, avait attendu que passe la tourmente, puis il était revenu dans ses propriétés de la Haute Garonne. C'était un hobereau comme il y en avait tant, il ne savait rien; il arrive à la chambre ne sachant rien et en le déclarant; il se met à apprendre, et au bout d'un certain temps il est un des premiers ministres des finances qu'ait connus l'histoire de notre pays. Donc il ne faut pas priver une assemblée des ressources de ceux qui ont appris quelque chose. De plus, un pays n'est pas une source absolument inépuisable d'hommes. Sans doute, dans une agglomération formidable comme à Paris

Source : BIU Cujas

il y a une quantité de gens susceptibles de tenir convenablement une place au parlement; mais à l'intérieur d'un arrondissement, il n'y a pas cinquante personnes capables d'être députés. C'est donc une erreur que de déclarer l'inéligibilité de ceux qui tent et se sont montrés capables de rendre des services.

Les partis à la Constituante

La Constituante s'est naturellement divisée en partis, mais ces partis n'ont pas, au début, la netteté de limites qu'ils ont aujourd'hui les "groupes".

On peut cependant distinguer une droite, ou parti de la Cour, les modérés ou Ecole anglaise, qui représentent les partisans des deux chambres qu'on appelle aussi "les monarchiens", les réformateurs parmi lesquels siégeaient Sieyès et le Curé Grégoire (une des physionomies les plus intéressantes et les plus sympathiques du clergé constitutionnel). Ensuite il y a les démocrates d'extrême-gauche, ou les enragés ou jacobins, comme Buzot, Pétion et Robespierre. Enfin il y a toute une série de non inscrits, des gens qui ne sont nulle part, afin de pouvoir être partout: ce sont Boissy d'Anglas (qui sera rapporteur de la constitution de l'an III), Regnault de Saint Jean d'Angély, etc.

Les lois de la formation des groupes

Dans les assemblées, les groupes de conservation sont assis à la droite du président; au contraire, les groupes avancés siègent à sa gauche. La première loi de formation des groupes est celle-ci: Tous les groupes se dissocient par la sécession d'un groupe plus avancé. Si on prend l'ancien groupe socialiste, qui parut à la Chambre aux environs de 1890, on voit qu'on a eu, aussitôt la sécession des socialistes révolutionnaires et socialistes réformistes; puis il s'est formé, à la gauche encore, des socialistes communistes.

La seconde loi, c'est l'insertion à l'extrême-gauche des groupes nouveaux, qui viennent pousser vers la droite les groupes anciens: Le mouvement politique est un mouvement qui naît à gauche et meurt à droite.

L'oeuvre de la Constituante

La Constituante accomplit une oeuvre très considérable. On a dit que c'était une académie d'utopistes. En réalité, c'est une assemblée qui a bâti. Elle a détruit parce qu'elle devait détruire, mais aussi elle a fourni les bases du monde moderne. Il y avait dans son sein des hommes de gouvernement, dans lesquels d'ailleurs dans la suite, Bonaparte qui s'y connaissait en hommes prendra des administrateurs

Source : BIU Cujas

comme Mounier, Treilhard, Talleyrand. Elle a fait la constitution de I79I, et la Déclaration des droits, qui est universelle; si bien qu'on a pu dire que nous vivons encore des miettes tombées de la table de la Révolution.

La Constitution du 3 Septembre I79I.

La constitution du 3 septembre I79I

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

La constitution du 3 septembre I79I se caractérise par ce fait qu'elle est précédée de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen; c'est un texte qui sert de modèle à tous les autres documents du même genre et qui a dépassé tous ses devanciers. Elle a été élaborée du I8 au 27 août I79I dans le tumulte de la séance publique. Chacun apporte son idée, sa formule, qui est recueillie par la commission. De sorte que cette élaboration constitue la meilleure défense de l'amendement en séance. L'amendement, c'est la modification du texte, qui avait été préparé par la commission; cet amendement peut bouleverser toute l'économie de la loi, d'autre part la chambre n'a pas le temps de réfléchir, de sorte qu'en général on combat l'amendement en séance ce qui est généralement la cause de textes obscurs et contradictoires. C'est cependant ainsi qu'a été rédigée la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen.

Caractères de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Cette déclaration énonce des principes philosophiques; ce ne sont pas des textes constitutionnels, ce ne sont pas des textes législatifs dont on pourra demander l'observation devant les tribunaux, ce sont des règles de conduite que la Constituante s'impose à elle-même et qu'elle impose au législateur.

On a reproché à la Déclaration des droits de l'homme : I° ce caractère purement théorique; 2° ce fait que les principes qui sont dans cette déclaration seraient des principes abstraits, qui n'auraient pas leur base sur les faits. Evidemment aujourd'hui, lorsqu'on lit la déclaration des droits de l'homme, il nous semble que ce sont des choses toutes naturelles; mais il faut nous placer en I789, au moment où on va fonder un monde nouveau. Lorsque par exemple la Constituante déclare qu'il ne sera pas fait de distinction entre les citoyens suivant leur religion, nous pensons à la Révocation de l'édit de Nantes, nous pensons à ce fait qu'israélites et protestants n'étaient pas admis aux emplois publics; et lorsque la déclaration nous parle de l'é-

Source : BIU Cujas

gale admission de tous aux emplois publics, c'est qu'elle supprime l'ancienne règle, qui est que pour accéder aux emplois de l'armée, il faut un certain nombre de quartiers de noblesse.

Donc la déclaration supprime des abus, qui existaient dans l'ancien régime, et on ne peut pas lui reprocher son caractère théorique.

Le contenu de la Déclaration des Droits.

La Déclaration des Droits est purement individualiste; C'est le crédo de la politique individualiste; elle n'est imprégnée d'aucune tendance socialiste.

L'égalité civile.

C'est d'abord l'affirmation de l'égalité civile. Les Hommes, proclame l'article Ier, naissent et meurent libres et égaux en droit; les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. Ces principes, qui paraissent aujourd'hui aller tout seuls, quoiqu'ils ne soient pas toujours appliqués, au moment où ils ont été proclamés rompaient avec la pratique, et même avec les règles de l'ancien régime.

Les applications de l'égalité civile

L'égalité civile se ramène à quatre applications : l'égalité devant la loi, l'égalité devant la justice, l'égalité devant l'admission aux fonctions et aux emplois, et enfin l'égalité devant l'impôt.

a) l'égalité devant la loi.

Tous les citoyens constituent une catégorie unique, à l'égard de laquelle la loi statue sans condition, sans distinction de classes.

b) l'égalité devant la justice.

L'égalité devant la justice entraîne la suppression de toutes les distinctions qu'il y avait dans l'ancien régime : il y avait des tribunaux qui étaient réservés à la noblesse, où il y avait même des supplices qui étaient réservés à la noblesse : le Tiers Etat était pendu, tandisque la noblesse avait le privilège d'avoir la tête tranchée.

c) l'égalité dans l'admission aux emplois publics.

L'égale admission de tous aux emplois publics, sans autre distinction que celle qui résulte de la vertu ou du mérite.

d) l'égalité devant l'impôt.

Enfin l'égalité devant l'impôt, auquel chacun doit participer suivant ses facultés. En effet dans l'ancien régime, les privilèges étaient surtout des privilèges d'impôts : le clergé payait ses impôts à lui, et la noblesse en payait d'autres. Désormais : chacun doit participer aux charges publiques suivant ses facultés. On a voulu voir dans cette formule beaucoup plus qu'il n'y a en réalité et en faire découler la condamnation de l'impôt progressif. Mais ce sont là seulement des arguments de partis.

Source : BIU Cujas

La liberté individuelle.

La liberté individuelle est proclamée par la Déclaration des droits, dans son art. 4. La liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. La liberté individuelle constitue le principe général, mais ce principe général s'applique dans divers ordres d'idées : il y a la liberté de l'individu dans ses intérets matériels.

a) la liberté physique.

C'est d'abord la liberté individuelle proprement dite, la liberté physique, la liberté d'aller et de venir, liberté qui existe, mais qui est naturellement soumise à la nécessité de l'ordre public, et particulièrement aux règlements de police.

b) La sûreté

La liberté individuelle comprend un autre aspect, qui est la sûreté, c'est-à-dire la protection contre les arrestations arbitraires. On sait, quel était le régime de l'ancien droit : c'était le régime des lettres de cachet. Certaines de ces lettres se justifiaient, (internement des aliénés), mais le péril était que, quand un personnage déplaisait au pouvoir, on lançait contre lui une lettre de cachet, c'est-à-dire une lettre, qui ne portait pas le grand sceau du royaume, mais le sceau particulier du roi et qui permettait de l'exiler ou de l'emprisonner.

c) Le droit de propriété

La liberté individuelle comprend en outre la propriété, qui est considérée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen comme une des premières libertés, et la garantie de toutes les autres (art. I7). Le principe contenu dans cet article est celui qui domine encore le régime de la règlementation de l'expropriation pour cause d'utilité publique; d'autre part, on y voit l'affirmation du caractère un peu bourgeois de cette Décalration des droits de l'homme et du citoyen.

d) L'inviolabilité du domicile.

La liberté dans les intérêts matériels comporte l'inviolabilité du domicile. L'autorité publique ne peut pénétrer dans le domicile des particuliers qu'en cas de nécessité et dans les formes prévues par la loi.

e) La liberté du travail, du commerce et de l'industrie.

Enfin, la liberté individuelle comporte la liberté du travail, du commerce et de l'industrie. Il nous semble que cette liberté aille de soi, mais il faut se rapporter aux organisations des professions: les jurandes, les maîtrises, la règlementation très étroite du commerce par les ordonnances, et la spécialisation des professions.

f) La liberté de conscience et du culte

Ensuite, la liberté individuelle se manifeste dans la protection des intérets moraux des particuliers. C'est d'abord la liberté de conscience et

Source : BIU Cujas

du culte: la liberté de conscience est quelque chose d'intérieur, et la liberté du culte c'est la manifestation extérieure d'une religion déterminée: art. IO: Nul ne doit être inquiété pour ses opinions même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi. Il faut remarquer ces mots: "même religieuses" qui font allusion aux persécutions dont les protestants avaient été victimes dans les dernières années de la monarchie et aussi à l'exclusion des israélites des emplois publics.

g) La liberté de communication de la pensée.

C'est ensuite, la liberté de communication de la pensée, qui comprend la liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté d'association, la liberté d'enseignement (art. II).

L'action de l'Etat à l'égard des individus suivant la Déclaration des droits de l'homme.

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen se borne donc à limiter l'action de l'Etat à l'égard des individus. Un auteur allemand, Jellinek, a découvert dans la condition juridique des individus trois statuts: le statut négatif, le statut positif, le statut actif. Le statut négatif concerne le domaine réservé du particulier, dans lequel l'Etat ne peut pas pénétrer. Le statut positif donne aux particuliers le droit de demander des prestations à l'Etat. Par le statut actif le particulier peut participer activement à la direction et au gouvernement de l'ETAT.

Le statut négatif est dans la Déclaration des droits de l'homme: c'est l'affirmation de la liberté des individus à l'égard de l'Etat. Le statut positif qui est l'essentiel de la doctrine socialiste, est absent de cette déclaration. On le retrouve dans les constitutions ultérieures et notamment dans celle de 1848, par le droit à l'assistance et le droit au travail: l'Etat doit fournir aux ouvriers l'assistance dans la misère et le travail quand ils chôment. Mais dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, il n'y a aucune trace de ce statut actif. Quant au statut positif, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne parle pas d'une façon précise du droit des particuliers à participer d'une façon plus ou moins directe à la direction de l'ETat. Cependant il y a un art. 3, qui est considéré comme le fondement de la souveraineté nationale. "Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation, nul corps d'individus ne peut exercer d'autorité s'il n'en émane expressément". De ce principe découle l'idée d'un suffrage plus ou moins universel, parce qu'on ne peut pas imaginer la nation

Source : BIU Cujas

sans imaginer immédiatement les individus qui en font partie.

Sources intellectuelles de la Déclaration des Droits

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est un texte universellement connu, qui a eu un retentissement formidable, qui a ébranlé tous les anciens régimes dans la vieille Europe. C'est donc un texte dont on cherche assez volontiers à s'attribuer le mérite. Chacun veut attribuer à son pays, à sa religion, à son parti l'honneur de l'avoir inspiré.

Les uns voient sa source dans le droit anglais le bill des droits, l'act d'habeas corpus, l'act d'établissement. Ces textes avaient en réalité un caractère tout différent de la Déclaration des droits. Ils avaient un but et une forme essentiellement pratique. C'étaient des concessions solennelles, que dans des circonstances plus ou moins troublées, le monarque accordait à ses sujets. Par conséquent, c'étaient des textes positifs, que les particuliers pouvaient invoquer devant les tribunaux. Les hommes de la Révolution connaissaient ces précédents, mais, ils ont fait autre chose, ils ont fait une oeuvre purement dogmatique, où ils affirment des principes de philosophie politique.

On peut citer une autre source plus immédiate de la Déclaration des droits de l'homme: c'est la déclaration qui est, non point en tête de la Constitution fédérale des Etats-Unis de 1787, mais en tête des constitutions de certains des états qui composent la grande République américaine, notamment dans le Massachussets, la Pensylvanie, et la Virginie. Les hommes de la Révolution connaissaient ces déclarations.

Mais il y a lieu de rechercher les sources profondes de la philosophie politique, qui était dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Les protestants soutiennent qu'elle rémonte à la Réforme. Mais parmi les protestants, il y a les luthériens allemands qui en attribuaient les principes à Luther lui-même. D'autre part les Calvinistes français y voient, au contraire, le reflet de la pensée de Calvin. Il y a même des Hollandais, qui font remonter la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à une secte de puritains hollandais, qui partirent de la Hollande au XVII° siècle et qui avaient émigré en Amérique. Ce sont ces puritains qui ont inspiré les déclarations dont on a parlé plus haut. Comme la Déclaration des droits de l'homme se serait inspirée de ces déclarations, elle contien-

Source : BIU Cujas

drait, en somme, le reflet de la pensée de ces puritains, qui s'en allèrent un jour sur un bateau, parce qu'ils ne pouvaient plus vivre libres en Hollande.

Quant aux Français, ils disent que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est la résultante de la philosophie du XVIII° siècle. C'est la doctrine de l'Encyclopédie, qui passe en tête de la Constitution du 3 septembre 1791.

Ces recherches sur les sources de la Déclaration ont donné lieu à une abondante littérature; elles ont un intérêt analogue à celui que présentent ces thèses de doctorat où l'on recherche les sources de Racine, de Molière, de Victor Hugo, de Chateaubriand. On démontre que ces personnages n'ont rien inventé; ils ont donné à des idées, peut-être courantes, la marque du génie. Ce qu'on peut dire, c'est que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen porte la marque du génie français, et que c'est grâce à cette griffe du génie français qu'elle a fait le tour du monde.

Les grandes lignes de la Constitution de 1791

La Constitution du 3 septembre 1791 est l'application d'une doctrine, qui est la doctrine de la démocratie royale, doctrine qui fut, jusque vers 1792, l'idéal politique de la plupart des Français lettrés. Les hommes de la Constituante: magistrats, avocats, hommes de lois, étaient imbus de la philosophie du XVIII° siècle. Or cette philosophie de Voltaire, de Montesquieu, était une philosophie royaliste. Voltaire, auquel la démocratie élève des statues et dont on fait une espèce de drapeau, était royaliste et même partisan d'une royauté despotique. Montesquieu enseigne le régime représentatif, la modération et la séparation des pouvoirs. Et Jean-Jacques Rousseau enfin a quelques principes de démocratie.

La Constitution de 1791 est la résultante de ces divers mouvements et de ces diverses tendances: une tendance royaliste très forte et en même temps une tendance démocratique. Les partisans de la démocratie royale s'affirmaient royalistes révolutionnaires et royalistes démocrates. Ils étaient royalistes révolutionnaires en ce sens qu'ils voulaient débarrasser le roi de la double tutelle de l'aristocratie et des parlements. ILs étaient royalistes démocrates en ce sens qu'ils voulaient une royauté très forte, mais contrôlée par une représentation nationale également très forte.

Ces doctrines étaient surtout celles de Mirabeau. Mirabeau a dit: J'ai voulu guérir ps

Source : BIU Cujas

Français de la superstition, de la monarchie et y substituer son culte. Il voulait une monarchie moderne, une monarchie dans laquelle on ne crût pas par superstition, mais à laquelle on crût par raison. (cf. Barthou: Mirabeau orateur, et le portrait qu'a fait de Mirabeau Chateaubriand dans les Mémoires d'Outre Tombe, Tome Ier, p. 290). Pour les textes des constitutions, voir le livre de M.M. Duguit et Monnier: les Constitutions de la France).

Parlement dans la constitution de 1791: La Législative, assemblée unique

Dans la constitution du 3 septembre 1791, le Parlement est une assemblée unique: la législative. On se trouve donc, au début de notre histoire constitutionnelle, en présence du problème de la dualité des chambres, de la question de savoir si le parlement doit contenir une seule chambre, ou être divisé en deux chambres: la chambre des députés et le sénat? Dans la constitution du 3 septembre 1791 il n'y a qu'une seule chambre, et la Constituante avait décidé l'unité de chambre à une majorité considérable.

Cette solution s'appuyait tout d'abord sur un motif théorique: la représentation nationale doit être comme la nation; la nation est une, sa représentation doit être une, on sent bien que cette argumentation n'a aucune espèce de valeur, que si on veut l'unité de la représentation nationale et qu'on veuille la réaliser dans sa perfection, on va tout droit au régime césarien, c'est-à-dire qu'il faut confier la représentation de la nation à un seul homme. C'est l'idée que reprendront les constitutions dictatoriales. L'argumentation, sans être bonne, était peut-être la plus efficace. Dans une assemblée, l'argument porte peu; ce qui importe c'est la formule qui frappe, la formule qui dispense de réfléchir.

Il y avait aussi des souvenirs historiques : c'était le souvenir de l'impuissance des Etats Généraux, par suite de leur division en ordre. La noblesse, le clergé et le tiers état, délibéraient chacun séparément, et lorsqu'un seul ordre était opposé aux deux autres, l'action des Etats Généraux était stérilisée. On se dit alors que si on établit deux chambres, elles ne seront pas d'accord; ou bien elles seront d'accord, alors il est inutile d'en avoir deux. Il y avait donc le souvenir de l'impuissance des anciens Etats Généraux.

Enfin il y avait un motif politique. On craignait que dans la seconde chambre ne se reconstituât l'aristocratie. On voulait détruire la noblesse, les ordres privilégiés. Alors, pour emporter la décision de l'assemblée, on dit que la seconde cham-

Source : BIU Cujas

bre sera un repaire d'aristocratie.

Comment est élus la législative.

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pose le principe de la souveraineté du peuple, de la souveraineté de la nation. La conséquence logique de la souveraineté de la nation, c'est le suffrage universel de tous les êtres libres, conscients, réfléchis et majeurs.

Mais la constitution du 3 septembre I79I n'établit pas ce suffrage universel. Elle est inspirée d'une idée de Montesquieu : "Ce ne fut, dit Montesquieu, que par la corruption de quelque démocratie que les artisans parvinrent à devenir citoyens." Par conséquent, la démocratie telle que la conçoit Montesquieu, c'est une espèce d'oligarchie, réservée à une élite intellectuelle, c'est un peu le reflet de ce qu'étaient les démocraties antiques. La démocratie d'Athènes était composée de citoyens libres et égaux, qui passaient leur temps sur le Forum à discuter des affaires publiques. Mais cela était possible parce qu'il y avait des esclaves qui se chargeaient des affaires matérielles. C'était donc une démocratie un peu spéciale.

Un constituant libéral, De Quesnay, exprime la pensée de Montesquieu dans une formule beaucoup plus frappante : "Il n'y a de vrais citoyens que les propriétaires." Ce qui veut dire que pour être citoyen il faut payer un certain cens. On trouve donc au début de notre histoire constitutionnelle la question du régime censitaire. L'aisance suppose un certain degré d'instruction; telle est l'idée, qui est à la base de ce régime censitaire.

Le régime électoral de la Constitution de I79I

D'après la Constitution du 3 septembre I79I, tout le monde est citoyen, mais il y a deux catégories de citoyens : Les citoyens passifs et les citoyens actifs. Les citoyens passifs sont ceux qui n'ont aucune ressource, et alors comme citoyens passifs ils jouissent des libertés négatives, mais ils ne participeront pas activement à la direction de l'Etat, ils ne voteront pas; seuls voteront les citoyens actifs.

Pour être citoyen actif, il faut payer une contribution égale à trois journées de travail, la journée de travail étant appréciée d'après la constitution entre un minimum de 50 centimes et un maximum de Ifr. 50 et 4 fr.50. Mais dans la suite il fut décidé que dans tous les départements la journée de travail serait appréciée à 50 centimes; par con-

Source : BIU Cujas

séquent tous les citoyens payant I fr. 50 d'impôts seraient électeurs. Cela faisait un peu plus de 4 millions d'électeurs pour l'ensemble du Pays.

Mais parmi les citoyens actifs il y avait une hiérarchie, basée sur l'argent. Ces citoyens actifs ne votent pas eux-mêmes pour les membres de l'assemblée législative; ils élisent un certain nombre d'entre eux, que l'on appelle des électeurs secondaires qui désigneront les députés. Or, pour être électeur secondaire, il fallait être propriétaire ou usufruitier d'un bien équivalent à la valeur locative de cent journées de travail, ou locataire d'un bien équivalent à deux cents journées de travail, ou être métayer ou fermier d'un bien équivalent à quatre cents journées de travail.

La constituante avait pensé à couronner cette hiérarchie, basée sur l'argent, en exigeant pour l'entrée à la Législative la condition d'un mark d'argent, c'est-à-dire qu'elle avait voté que pour être député il fallait payer un mark d'argent d'impôt; c'est-à-dire 50 livres.

Cependant au moment où la constituante fut organisée par le comité de révision, on fit disparaître la condition du mark d'argent pour l'éligibilité à la Législative. On voit donc que tout l'effort porte sur les électeurs secondaires, grâce auxquels on a cependant un régime basé sur l'argent, et qui est un régime censitaire. On retrouvera un effort du même genre, mais beaucoup plus accentué sous la Restauration.

Répartition des sièges dans la Législative

La Législative comprend 750 membres. Ces membres sont répartis d'une façon assez curieuse, d'après la triple base du territoire, de la population et de la contribution. Chaque département élit comme représentants de son territoire trois députés.

Ensuite, il y avait 250 députés qui étaient attribués à la population; on prend la population d'ensemble de la France, on la divise par 250, et autant de fois un département contient de 250èmes de la population, autant il a de députés. Enfin il y a la représentation de la contribution; on prend l'ensemble des impôts directs du pays, on les divise par 250 et autant de fois le département paie de 250èmes, autant il élit de députés. Cette représentation de la contribution est une idée que les principes démocratiques n'admettent pas; les députés étaient élus pour deux ans et ils ne pouvaient être réélus qu'une seule fois. Après une seconde réélection, ils devaient rentrer dans la

Source : BIU Cujas

vie privée pour deux ans, et après deux ans ils pouvaient de nouveau faire deux législatures de deux ans.

Deux ans est un laps de temps évidemment trop court, pendant lequel un député n'a pas le temps d'apprendre son métier. D'autre part, la règle de la non réélection s'oppose aux objections qui ont été indiquées plus haut au sujet de la non réélection des membres de la Constituante aux élections à la Législative. Cependant il y a dans la pensée de la Constituante quelque chose de très profond. Le député, dans les derniers temps de la législature est inspiré par le souci de la réélection, et si l'on décide qu'une fois qu'on a été élu député on n'est plus rééligible, il acquiert alors une indépendance complète. Cette idée de la non rééligibilité ne fut pas appliquée dans la pratique, car la Législative ne dura qu'une seule année.

Les Séances de la Législative Cette assemblée n'a pas laissé un grand souvenir. Elle n'a pas su dominer les évènements.

Cette Assemblée Législative est donc composée d'hommes nouveaux, et exclusivement d'hommes nouveaux. Elle est privée de ses chefs naturels. C'est une Assemblée amorphe, qui ne domine pas les évènements, qui se laisse, au contraire, dominer par eux. Elle avait admis la pratique désastreuse des défilés à la barre, c'est-à-dire que des délégations pouvaient passer devant l'assemblée au début des séances, et faire entendre la voix directe du peuple. Ces défilés de délégations étaient l'occasion de désordres; surtout les royalistes, les adversaires du régime nouveau en profitaient pour déconsidérer, par des plaisanteries de plus ou moins bon goût, les institutions nouvelles.

D'autre part, le peuple est admis aux tribunes; il est même autorisé à manifester, de sorte que la Législative commence ses délibérations, non point devant le peuple lui-même, mais devant quelques exaltés du peuple de Paris.

Enfin, c'est sous la Législative que commence ce que l'on appelle les "journées révolutionnaires" On parlera de la journée du 10 août, de celle du 20 juin 1792, mais il y eut aussi les massacres de septembre: 1700 prisonniers dans la prison des Carmes, dans la prison de l'Abbaye sont massacrés par une troupe de gens sans aveu, représentant environ 180 personnes, qui sont maîtres de Paris pendant trois jours.

D'autre part, la Législative se déclarait pacifique, et c'est elle qui a commencé les guerres de propagande. Et le jour même où elle s'est

Source : BIU Cujas

séparée, comme une chose urgente et qui ne pouvait pas attendre, elle a institué le divorce. C'était la désorganisation de la famille, telle qu'elle existait dans l'ancien régime, qui commençait.

Le Roi. Il est "représentant de la nation".

Dans cette constitution du 3 septembre 1791, le gouvernement appartient, en principe, au roi, mais il faut composer avec les principes pour conserver le roi. On a vu, en effet dans la Déclaration des droits de l'homme la proclamation de la souveraineté nationale. Alors on prend un biais, le roi ne règne plus par son titre de droit divin, par son sang, il sera désormais le délégué de la nation; le roi est le représentant de la nation. Louis XVI accepte cette qualité que plus tard le comte de Chambord refusera; il voulait revenir comme élu de droit divin.

Le principe de la séparation des pouvoirs.

Le roi gouverne suivant le principe de la séparation des pouvoirs; il ne peut prendre ses ministres ni dans l'Assemblée Législative, ni parmi les anciens membres de cette assemblée qui en sont sortis depuis moins de trois ans. C'est le régime absolu de la séparation des pouvoirs. Mais c'est une séparation des pouvoirs qui est dirigée contre le pouvoir exécutif, tandis que dans la suite, dans la constitution consulaire de l'an VIII, dans la constitution du Second Empire, on trouvera une séparation des pouvoirs dirigés contre le pouvoir législatif en faveur du gouvernement. C'est d'ailleurs ce qui arrive, à l'heure actuelle, dans le gouvernement des Etats-Unis, où le Président de la République ne prend pas ses ministres dans les chambres, mais gouverne par eux.

Le roi est désarmé.

Le roi a des attributions extrêmement faible En premier lieu, on lui enlève le droit de grâce, ce qui était, suivant une expression consacrée "le plus beau fleuron de la couronne de France", droit qu'a aujourd'hui le président de la République.

En second lieu, le roi n'a pas le pouvoir de faire des règlements, pouvoir qu'a aujourd'hui le président de la République pour l'exécution des lois ou leur application.

En troisième lieu, le roi est chargé de gouverner, il est chargé d'assurer le fonctionnement des services publics, il est chargé de faire régner l'ordre sur l'ensemble du pays. Mais il n'a pas d'agents à lui sur l'ensemble du territoire, il n'y a rien qui corresponde à ce qu'étaient autrefois les intendants, à ce que sont aujourd'hui - depuis l'an VIII - les préfets. Comme l'a dit Taine: la constitution de 1791, est un ensemble de rouages qui ne

Source : BIU Cujas

s'engrènent pas les une sur les autres. Aujourd'hui le pouvoir central, président de la République et ministre de la justice; nomment les agents du ministère public, les procureurs généraux devant les cours d'appel, le procureur de la République près des tribunaux de première instance, et par conséquent le pouvoir central peut sentir son influence dans l'application des lois: le ministre de la justice donne l'ordre de poursuivre certaines catégories d'infractions, ou au contraire de ne pas les poursuivre. Au contraire, le roi n'a rien: il n'a pas d'action, les juges sont élus, l'accusateur public est élu. Par conséquent le roi n'a pas d'action. Sans doute on lui donne un procureur du roi, mais seulement devant les juridictions civiles, où il se contente d'opiner du bonnet. Le roi ne peut même pas, d'ailleurs, révoquer ce ministère public.

Le roi n'est même plus le chef de l'Eglise de France. Avec la constitution civile du clergé, les curés sont élus par le peuple: il suffit d'assister à la grand'messe pour, à la sortie, élire le curé. D'autre part, le roi ne nomme pas les évêques! les évêques sont élus dans les mêmes conditions par les assemblées générales du département.

On limite la garde du roi:, il ne pourra pas avoir tous les soldats qu'il veut pour sa défense. Enfin la constitution prévoit trois cas dans lesquels il sera déchu. C'est donc la méfiance complète à l'égard du roi.

La séparation tranchée des pouvoirs se caractérise donc par une prédominance du parlement. Cette question de la séparation des pouvoirs était tellement importante que la Constituante en proclame le principe dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (art. 16).

Le roi a le droit de veto, il n'a pas le droit de sanction.

Ainsi le roi est sans aucune action sur la Législative: il n'a pas l'initiative des lois, que le Président de la République possède aujourd'hui. Lorsque la loi est votée il a un droit important, que l'on appelle le droit de veto, du mot latin "veto": je m'oppose". Dans les systèmes monarchiques, le roi a le droit de sanction, c'est-à-dire que lorsque la loi est votés, le roi intervient avec une force égale à celle du parlement. Par exemple, en Angleterre, lorsque la Chambre des Lords et la Chambre des Communes ont voté une loi, le roi inscrit en vieux français - c'est une tradition anglaise: "Le roi le veut". Et alors la loi devient définitive. Si le roi ne veut pas, il inscrit: "Le

Source : BIU Cujas

roi s'avisera". Et la loi ne devient pas exécutoire.

Il y eut un grand débat à la Constituante pour savoir si on laisserait à Louis XVI le droit de sanction. On arriva, à lui donner, au lieu du droit de sanction, qui est un veto absolu, un simple veto suspensif, c'est-à-dire que si deux législatures votent une loi, celle-ci devient définitive, malgré l'opposition du roi.

Cette institution du droit de veto est d'ailleurs absolument impopulaire. La reine sera appelée: Madame Veto. On croit que le veto est quelque chose de formidable, destiné à affamer le peuple.

Le roi a donc un veto suspensif, mais il n'a pas le droit de dissoudre la législative. Celle-ci étant élue pour deux ans seulement, il est vrai que cela ne présente pas beaucoup d'importance.

Le roi n'a pas ce moyen d'influence que le chef de l'Etat a sur les assemblées: l'attribution des portefeuilles, puisque les ministres ne peuvent pas être pris dans l'assemblée, ou dans les anciens membres de l'Assemblée.

L'action de la Législative sur l'exécutif

A l'inverse, la Législative a action sur l'exécutif: elle nomme certains hauts fonctionnaires; elle assure la police constitutionnelle; elle peut dissoudre les assemblées de département et de commune. Le roi peut seulement les suspendre. Or, aujourd'hui, c'est le Président de la République qui dissout un conseil général ou un conseil municipal. D'autre part, la Législative a la surveillance des ministres: c'est elle qui met les ministres en accusation devant la haute cour de justice, qui met en jeu la responsabilité pénale. Les ministres ne peuvent pas pénétrer dans l'assemblée, mais l'assemblée peut les sommer de comparaître devant elle. Il y a plus grave: l'assemblée peut déclarer que les ministres ont perdu la confiance de la nation. C'est donc un commencement de régime parlementaire. La constitution de 1791 ne dit pas quelle sera la conséquence de cette déclaration, mais si le roi conserve ensuite ses ministres, il se met dans une situation révolutionnaire et il est bien obligé, en fait, de renvoyer des ministres, qui ont été l'objet d'une pareille déclaration de la part de l'assemblée. (Le ministère feuillant a été l'objet d'une telle déclaration et a dû se retirer).

La révision de la constitution

La constitution du 3 septembre 1791 proclame le droit imprescriptible de la nation de changer de constitution.

L'article Ier du Titre V de la Constitution

Source : BIU Cujas

de 1791 affirme que le premier droit d'un peuple est de changer sa constitution. Mais en même temps les hommes de la Constituante veulent assurer une certaine durée à l'oeuvre qu'ils ont édifiée. Ils déclarent donc que les deux premières législatures après l'application de cette constitution ne pourront pas émettre de voeu de révision. Ensuite, il y aura trois législatures après ces deux premières qui pourront émettre des voeux de révision. Mais les deux premières de ces trois législatures, c'est-à-dire la 3ème et la 4ème après la mise en application, ne pourront s'occuper de ce voeu que dans les deux derniers mois de leur existence. La 3ème de ces trois, c'est-à-dire la 5ème depuis la Constituante, ne pourra émettre un voeu de révision qu'à la fin de sa première année.

La procédure de la révision

Le voeu de révision doit être répété par trois législatures successives, ce qui fait six ans. Au bout de trois législatures, il faut réunir l'assemblée de révision. Mais la constitution décide que les membres de la Législative, qui auront voté pour la révision ne sont pas rééligibles. Il se produit alors que la 4ème législature est élue dans des conditions particulières avec doublement de la représentation de la population. Il y a donc une assemblée de 1.000 membres.

Cette assemblée procède alors à la révision, et quand la révision est terminée, les représentants doubles de la population s'en vont, et il reste une législative de 750 membres.

Il y a donc un luxe inouï de précautions prises pour retarder la révision. Rien ne pouvait être fait avant un minimum de dix ans. Or la constitution est mise en application en 1791, cela nous mènerait en 1801, époque à laquelle nous aurons eu la Convention, le Directoire, le Consulat... On voit là, la vanité de ce qu'on appelle les barrières de papier. Ce qui fait la solidité d'une constitution, c'est qu'elle est acceptée par le peuple. Sans cela elle ne durera pas. On oppose à cela notre constitution de 1875, qui a rendu la révision très facile, et qui dure depuis plus de cinquante ans, alors que la constitution de 1791 a été renversée le 10 Août 1792, après avoir été votée le 3 septembre 1791.

La vanité des barrières de papier.

Les caractères de la Constitution de 1791.

Cette constitution est fort intéressante, parce qu'on y voit apparaître les grands problèmes du droit constitutionnel moderne. C'est une constitution démocratique, puisque l'assemblée est élue, les juges sont élus, les administrateurs sont élus.

Source : BIU Cujas

Mais c'est une Constitution démocratique qui tout de même fait jouer un rôle à l'argent, puisque ne sont électeurs au premier degré que les citoyens actifs et électeurs au second degré que les demi-riches. C'est une constitution démocratique, mais qui conserve le roi. Elle se caractérise par un esprit de méfiance, non seulement à l'égard du roi, mais encore à l'égard de tous les détenteurs de l'autorité: La législative n'est élue que pour deux ans, et on ne veut pas que dans la Législative se dégagent des personnalités, et les présidents de la Législative ne sont élus que pour quinze jours;

Cette constitution organise la décentralisation, mais la décentralisation allant jusqu'à l'anarchie, puisque le roi n'a que très peu d'influence sur les autorités locales élues. De sorte que la Législative a préparé l'omnipotence de la Convention.

Ce qui caractérise, en outre, cette première oeuvre de notre Constituante, c'est sa fragilité: promulguée le 3 septembre 1791, elle est suspendue le 10 août 1792. Mais si l'oeuvre politique de la Constituante a été mort-née, son oeuvre sociale a survécu. Tout ce qui est égalité, liberté des citoyens, toute l'organisation sociale actuelle date de la Constituante.

Les grandes journées de la Législative

Il faut maintenant rappeler les grandes journées de la Législative: le 20 juin 1792, le peuple envahit les Tuileries, le roi met le bonnet phrygien sur sa perruque poudrée, et il boit un verre de gros vin. Puis le peuple recommence et le 10 août 1792 il essaie de nouveau d'envahir les Tuileries; les Suisses les défendent comme c'était leur rôle; le roi leur ordonne de cesser la défense et ils sont à peu près tous massacrés. Journée sanglante et grave avec deux cents morts du côté des assaillants et à peu près autant du côté des assaillis. Le roi n'est plus maître dans son palais; il se réfugie à l'Assemblée Législative qui, fort embarrassée du cadeau que lui fait le roi, le met dans la loge du logographe, c'est-à-dire du fonctionnaire qui prenait les discours.

La déchéance du roi et la convocation de la convention.

Le même jour, le 10 août 1792, la Législative proclame la déchéance du roi, et elle convoque une convention. La convention, c'est un mot emprunté à la langue politique américaine: c'est une assemblée chargée de faire une constitution. Par conséquent, la législative, contrairement à la constitution du 3 septembre 1791, convoque immédiatement une assemblée, qui fera une nouvelle constitution. C'est

Source : BIU Cujas

donc la législative qui viole directement la constitution. Le roi aurait pu être déchu, il aurait dû l'être, puisque dans les cas de déchéance il y avait le cas où le roi se met à la tête d'armées dirigées contre la nation, ou bien le cas où il laisse ses amis se mettre dans des armées dirigées contre la nation. Mais la Législative va plus loin, elle convoque une convention, dont un des premiers actes sera de faire le procès du roi.

La Convention.

L'élection des membres de la Convention

La Convention, d'après le décret du II août devra être élue au suffrage universel à deux degrés. C'est la première fois, dans l'acte du II août I792, que l'on voit apparaître le suffrage universel de tous les citoyens de 2I ans (sauf certaines exclusions comme celle qui frappe les domestiques attachés à la personne, mais la Convention supprimera cette disposition, en déclarant qu'il n'y a plus de domestiques).

Mais ce n'est pas un suffrage universel direct; tous les citoyens de 2I ans se réunissent et choisissent l'un d'entre eux, à raison d'un par deux cents; et ce choisi ira se joindre aux autres choisis du département pour former ce que l'on appelle l'assemblée électorale du département, et c'est cette assemblée électorale, qui élira les membres de la Convention. Pour être électeur secondaire, il suffit d'avoir 25 ans.

La Convention est une assemblée omnipotente.

La convention se réunit au mois de septembre I792. C'est une assemblée omnipotente. La constitution du 3 septembre I79I est suspendue; il n'y a dans le pays qu'un pouvoir: la Convention. Elle a le pouvoir constituant, elle a le pouvoir législatif, elle a le pouvoir exécutif, elle a le pouvoir judiciaire, en ce que si cela lui plaît elle pourra évoquer certains procès à sa barre, et notamment les procès capitaux en matière politique, elle pourra condamner à mort des particuliers (ce dont elle ne s'est pas privée).

Les Comités et les représentants en mission.

Elle confie le pouvoir exécutif à certaines commissions, qu'elle choisit dans son sein, et qui sont le comité de salut public et le comité de sûreté générale. En outre, la Convention envoie des représentants en mission, c'est-à-dire qu'elle délègue un certain nombre de ses membres, avec des pouvoirs

Source : BIU Cujas

sans limites, pour surveiller l'exécution des lois et mettre de l'ordre dans les départements. Les représentants en mission sont les prédécesseurs des préfets: ce sont les représentants du pouvoir central.

Les deux grands partis dans la Convention

Dans la Convention il y a deux grands partis: les Girondins et les Montagnards. Il est très difficile d'ailleurs de définir quelles sont les opinions des uns et les opinions des autres. Ils ont des programmes extrêmement voisins. Les partis sont séparés par des rivalités de personnes surtout. Malheureusement sur cette distinction des partis dans la Convention règnent les erreurs qu'a répandues Lamartine dans son Histoire des Girondins. On y voit, d'après lui, des gens extrêmement distingués, libéraux, à l'esprit religieux, désintéressés: ce sont les Girondins; au contraire, il y a d'affreux personnages, qui ne pensent qu'à décapiter le monde, qui sont athées, anti-libéraux, etc : ce sont les Montagnards. Cette notion est profondément inexacte. En effet, lorsque Robespierre commencera le procès des Girondins, l'accusation capitale qu'il fera porter sur eux, c'est l'accusation d'athéisme. La légende de Lamartine est donc absolument fausse. Ce qui est vrai, c'est que les Girondins parlaient très bien, et après ne savaient pas agir; c'est pourquoi ils ont été décapités les premiers.

La différence à peu près exclusive entre les Girondins et les Montagnards, c'est que les Girondins sont des provinciaux, de Bordeaux en principe, mais de Marseille aussi, et comme ils sont provinciaux, ils ne veulent pas être gouvernés par le peuple de Paris; ils veulent que Paris soit un département comme les autres. Il est vrai que certains d'entre eux commettent certains excès de langage et rêvent la destruction complète de Paris. Les Montagnards, au contraire, veulent la domination de Paris et de la commune de Paris sur le reste de la France, C'est à raison de l'égalité des départements que voulaient les Girondins que sera dirigée contre eux l'accusation capitale, qui les fera condamner à mort, l'accusation de fédéralisme.

Les trois Constitutions faites par la Convention

La Convention a fait trois constitutions. L'une fut rédigée par son comité, et est encore un document intéressant au point de vue historique : c'est la constitution girondine, qui a été rédigée au moment où les Girondins avaient la majorité. Après le départ des Girondins, on ne parle plus de la constitution girondine; ce sont les Montagnards

Source : BIU Cujas

qui dominent et ont voté, le 24 juin I793, la constitution montagnarde, approuvée par le peuple avec une immense majorité, promulguée dans la joie. Elle contient l'essence même de l'idée révolutionnaire; mais elle ne fut jamais appliquée, parce que les Montagnards, après avoir fait ce petit chef-d'oeuvre s'aperçoivent qu'il est inapplicable. Puis interviennent Thermidor et la chute de la Montagne; alors on met de côté la constitution du 24 juin I793, et on fait la constitution dictatoriale du 5 fructidor de l'an III, qui fonctionnera de l'an III à l'an VIII et sera seulement renversée par Bonaparte.

La Constitution Montagnarde du 24 juin I793

L'oeuvre de la Convention est double. On laisse de côté le projet de convention girondine, projet très étudié, qui pour ce motif est porté dans le Recueil des Constitutions Duguit et Monier, mais qui ne fut jamais voté par la Convention elle-même.

La Convention a voté une constitution, celle du 24 juin I793, sous l'influence des Montagnards. Puis elle a abandonné cette oeuvre, dont elle était cependant très fière, et elle a voté une autre constitution, qui a fonctionné de l'an III à l'an VIII et n'a été renversée que par le Coup d'Etat du I8 Brumaire.

Ratification par un plébiscite de la Constitution montagnarde du 24 juin I793

La première constitution, celle du 24 juin I793, est votée par la Convention. Mais on a à ce moment là un tel souci de respecter la volonté du peuple, qu'il est entendu que le vote d'une simple assemblée ne suffit pas pour donner de la valeur à une constitution. Il faut en outre que cette constitution soit approuvée par le peuple. "Il ne peut y avoir de constitution que celle qui est acceptée par le peuple" avait voté la convention le jour même de sa réunion.

On trouve donc là une intéressante application du plébiscite. La constitution du 24 juin I793 fut ratifié par 1.801.918 suffrages, contre 11.610. Ces chiffres nous disent d'abord qu'il y a une majorité écrasante: 2 millions contre 11.000. Mais c'est une majorité écrasante, qu'on retrouvera chaque fois qu'on consultera le peuple sur une constitution, par ce que le peuple est avide avant tout de tranquilité et de paix, or on ne lui donne pas le choix entre une constitution et l'autre; on lui donne le choix entre la constitution et rien. Donc les plébiscites constitutionnels n'ont qu'une signification relative au

Source :-BIU Cujas

sujet du régime qu'ils approuvent.

Une autre leçon à tirer de ces chiffres, c'est qu'il y eût un nombre formidable d'abstentions. On a 2 millions de votants; or avec le vote censitaire, sous la constitution du 3 septembre 1791, on avait environ 4 millions 1/2 d'électeurs. En 1793, avec le suffrage universel, on devait avoir environ 6 millions d'électeurs. Dans 296 assemblées primaires, il n'y eut pas un seul électeur, parce que ces électeurs ne savaient pas de quoi il s'agissait, ou que cela leur était égal. De plus on avait peur; on ne voulait pas se compromettre, on ne voulait pas être décapité si on votait contre.

Le vote de la constitution fut célébré à Paris par des fêtes extraordinaires, qui eurent lieu le 10 août au Champ de Mars, et dont l'ordonnateur avait été le grand peintre David.

Les grandes lignes de la Constitution Montagnarde

Cette constitution prévoit d'abord une assemblée élue au second degré par le suffrage universel, c'est-à-dire que tous les citoyens, agés de 21 ans choisissent l'un d'entre eux par 200, et les citoyens ainsi réunis votent pour choisir les membres de l'assemblée législative. Mais alors que la Législative avait proclamé que les domestiques attachés à la personne ne pourraient pas être électeurs, la Convention, dans la constitution montagnarde, supprime cette espèce d'individus, en déclarant qu'elle ne reconnaît plus les domestiques; il y a seulement des officieux, c'est-à-dire des citoyens, qui se chargent de rendre de petits services à d'autres personnes, moyennant un remerciement, qui est le salaire.

L'assemblée législative que la Constitution nomme tantôt corps législatif, tantôt assemblée nationale, est élue pour un an. Il faut remarquer combien la durée des assemblées législatives varie avec le mouvement démocratique. Plus la démocratie règne, plus court est le mandat législatif. On avait deux ans en 1791; en 1793 on n'a plus qu'un an, parce que 1793 c'est le summum de la démocratie en France. En l'an III, on aura trois ans; en 1814 on aura 5 ans en 1824 on aura 7 ans, ce sera summum de la réaction, avec la loi de Villèle et avec le Second Empire on aura six ans. Plus on s'éloigne de la démocratie, plus le mandat législatif est long.

Le Referendum législatif

Cette assemblée unique a seule l'initiative des lois, mais elle partage avec le peuple le droit de les voter. Il y a là quelque chose d'intéressant au point de vue théorique, une tentative qui d'ailleurs n'est jamais allée jusqu'à l'exécution, du referendum

Source : BIU Cujas

législatif. En France, on a quelquefois consulté directement le peuple pour les constitutions, mais jamais on ne l'a consulté pour une loi.

Dans la constitution montagnarde du 24 juin 1793, le referendum législatif était donc prévu. Il fallait distinguer entre les "lois" et les "décrets". Il y avait un ensemble de matières définies par la constitution, sur lesquelles l'assemblée législative statuait définitivement. La constitution disait: alors l'Assemblée législative rend des décrets. Au contraire, la constitution disait : Le Corps Législatif propose les lois, c'est-à-dire que le corps législatif ayant voté une loi, cette loi était envoyée aux assemblées primaires et là, si un certain nombre d'assemblées primaires demandaient que la loi fût soumise au peuple, la loi ne devenait définitive que par la ratification du peuple. (Art. 53,54,55 et 56).

Par conséquent, les assemblées primaires, c'est-à-dire les électeurs étaient en activité permanente, puisque chaque année il fallait qu'elles élisent les députés et qu'en outre perpétuellement elles étaient réunies pour examiner les lois, qui leur étaient envoyées par l'assemblée législative et voir si elles réclamaient contre ces lois.

Ce système n'a jamais fonctionné, et il était absolument impossible qu'il fonctionnât parce que les électeurs ont autre chose à faire que d'être perpétuellement en activité.

L'organisation du gouvernement le "Conseil Exécutif."

Le gouvernement appartenait à un conseil exécutif de 24 membres. On a horreur de la monarchie alors on ne veut pas faire un président de la République, ni même un directoire restreint, mais un pouvoir exécutif qui a 24 membres.

Ces membres sont élus par le corps législatif, sur une liste dressée par les départements. Les électeurs du second degré présentant un candidat par département, c'est-à-dire qu'il y a 83 candidats sur lesquels le corps législatif élit 24 membres du conseil éxécutif. On a tellement peur de restituer les apparences de la monarchie qu'on déclare que ce conseil exécutif n'a pas de président.

Le conseil exécutif est nommé pour deux ans et renouvelable chaque année par moitié, c'est-à-dire que perpétuellement le conseil exécutif est renouvelé. Dans ces conditions, il ne devait pas avoir beaucoup d'autorité. On lui permet d'entrer dans l'enceinte du corps législatif, mais en même temps on le met dans une situation subordonnée: il

Source : BIU Cujas

ne pourra que demander la parole, mais on pourra lui demander des comptes.

Pourquoi la Constitution de I793 ne pouvait être appliquée.

Voilà tout un ensemble de dispositions, qui montrent le caractère de la constitution du 24 juin I793. Pendant longtemps cette constitution a été considérée comme le dépôt de la pensée révolutionnaire. C'est en effet le dépôt de la pensée montagnarde. C'est ce qui fait aussi que la Convention s'est rendue compte que cette constitution ne pouvait pas être appliquée, et cela pour plusieurs causes. Ces causes étaient : I° l'activité continue des assemblées primaires; 2° la faiblesse de l'exécutif; 3° la proclamation, dans le préambule de la Constitution, dans la déclaration des droits, du droit à l'insurrection. " Quand le gouvernement viole les droits du Peuple, l'insurrection est pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs. C'était l'organisation de l'anarchie."

Aussi, un mois à peu près après sa promulgation, au milieu des fêtes et des réjouissances, la constitution du 24 juin I793 fut suspendue. Une loi du I9 Vendémiaire de l'an II en ajourna l'application jusqu'au rétablissement de la paix. Or avant que la paix fut revenue les Montagnards étaient tombés, les événements de Thermidor s'étaient produits et la Convention s'aperçut que la constitution avait besoin de lois organiques pour fonctionner, qu'elle avait besoin, comme l'on disait alors, de jambes pour marcher.

LA CONSTITUTION DIRECTORIALE

du 5 fructidor de l'An III.

L'élaboration de la Constitution de l'An III

Aussi la convention nomme-t-elle une commission de sept membres, bientôt portés à onze, connue sous le nom Commission des Onze, et qui fut chargée de préparer les fameuses lois,organiques, qui devaient donner à la constitution les jambes qui lui manquaient pour marcher.

Les choses en étaient là, quand la Convention fut envahie le Ier Prairial. Boissy d'Anglas, que sa contenance intrépide ce jour-là avait fait nommer rapporteur, déclara : Nous avons cherché à conserver de la constitution de I793 tout ce qui pouvait être utile, mais il est de notre devoir de vous déclarer que cette constitution n'est autre chose que l'organisation de l'anarchie. Aussi,

Source : BIU Cujas

avec le concours de Daunou, Boissy d'Anglas présenta un projet de constitution qui était absolument différent à tous les points de vue de la constitution du 24 juin I793. Ce qui marque le caractère de cette constitution, c'est qu'elle n'est pas seulement précédée d'une déclaration des droits, mais encore d'une déclaration des devoirs. C'est une constitution qui renonce absolument à tous les principes de la constitution de I793, constitution de réaction, qui supprime le suffrage universel, l'unité des chambres, le droit à l'insurrection, qui proclame des devoirs. Elle fut adoptée sans aucune difficulté par la Convention et approuvée par 9I6,934 suffrages contre 4I,392 : on voit l'indifférence de plus en plus grande à l'égard du plébiscite constitutionnel?

Le décret des Deux Tiers.

Avant de se séparer, la Convention avait voté le décret des deux tiers, intitulé : Sur le moyen de terminer la Révolution. Ce moyen trouvé par la Convention, c'est que les assemblées qu'elle constitue soient formées de ses membres à elle. La grande Constituante de I789 avait pris une décision absolument contraire : aucun de ses membres n'était éligible à la Législative. Au contraire, la Convention, pour sauver la République, décide que les deux tiers de ses membres devront rentrer dans les conseils qu'elle institue.

Pour cela il y aura des élections pour l'ensemble, il y aura des élections pour ces deux tiers. Seulement les électeurs résistent, et ils n'élisent que I2I membres. Alors la Convention, qui a tout prévu, décide que ces I2I choisiront les collègues qui compléteront les deux tiers.

Le mode d'application de l'indemnité parlementaire.

Une autre chose aussi, qui ne grandit pas la constitution de l'An III, c'est le mode d'appréciation de l'indemnité parlementaire. Nous avons connu des périodes de dépréciation du franc, mais ce n'est rien à côté de la dépréciation de l'assignat. Les membres de la Convention étaient fort inquiets, lorsqu'ils attribuaient à leurs successeurs des indemnités en assignats. Ils stipulèrent donc cette indemnité et l'apprécièrent en I0 kilogrammes de blé. L'indemnité des membres des conseils et l'indemnité des membres du Directoire sera appréciée en myriagrammes de froment. Art. 68 : "Les membres du Corps Législatif recevront une indemnité annuelle; elle est dans l'un et l'autre conseil, fixée à la valeur de trois mille myriagrammes de froment."

Le droit

Ce qui caractérise encore la Constitution de

Source : BIU Cujas

de suffrage dans la constitution de l'An III Suppression du suffrage universel

l'An III c'est la suppression du suffrage universel. (art.8 & I6 de la constitution). Ici on retrouve une distinction analogue à celle de la constitution du 3 septembre I79I entre citoyens actifs et citoyens passifs. Mais le langage est différent. La constitution directoriale du 5 Fructidor de l'An III distingue entre, d'une part, les hommes, et d'autre part les citoyens. Est citoyen tout homme qui présente certaines conditions. D'abord (art. 6) il faut savoir lire et écrire. Boissy d'Anglas faisait remarquer : "Depuis l'usage de l'imprimerie, la faculté de savoir lire doit être regardée comme un sixième sens dans le développement mental de tout homme." Cette condition se retrouve dans certaines constitutions des Etats particuliers de l'Amérique du Nord, et même il est certains de ces Etats, qui exigent qu'on puisse lire et comprendre un article de la constitution.

Il faut ensuite exercer une profession mécanique, dit l'art. I6, avec cette précision : les opérations manuelles de l'agriculture appartiennent aux professions mécaniques. On retrouve dans cette exigence de la profession mécanique une des doctrines de Rousseau. Dans l'Emile, Rousseau voulait que son élève fut capable de se servir de ses mains. En application de ces principes, qui étaient en honneur au XVIIIe siècle, Louis XVI était un excellent serrurier.

Seulement ces deux premières exigences, qui sont caractéristiques de la constitution de l'An III, ne devaient pratiquement être mises à execution qu'à partir de l'An III

Mais ce qui est immédiatement applicable c'est qu'on revient à un régime censitaire. Pour être citoyen; il faut payer une contribution directe ou personnelle. Art. 8 : Tout homme, qui paie une contribution foncière ou personnelle est citoyen français. Donc il suffit d'être contribuable pour une somme quelconque : les autres ne sont pas citoyens.

Si l'on n'est pas inscrit, c'est-à-dire si l'on n'a aucune matière imposable, on peut demander à être inscrit pour trois journées de travail. L'exigence de la fortune est plus considérable au second degré ! il fallait pour être électeur être propriétaire, usufruitier ou locataire de biens, dont l'importance variait suivant les villes ou les campagnes (art. 35). Dans les campagnes, il fallait être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué

Source : BIU Cujas

à la valeur de deux cents journées de travail; pour être éligible il fallait jurer haine à la royauté et à l'anarchie.

Motifs de la suppression du suffrage universel.

Ce fut à la fois pour des motifs théoriques et pour des raisons d'expérience que la Convention, née du suffrage universel, le supprima. Nous devons être gouvernés par les meilleurs, disait Boissy d'Anglas; les meilleurs sont les plus instruits et les plus intéressés au maintien des lois. Or à de bien petites exceptions près, on ne trouve des hommes que parmi ceux qui, possédant une propriété, sont attachés au pays qui la contient et aux lois qui la conservent.

Dans le langage un peu ampoulé de l'époque on voit apparaître l'idée que seuls peuvent gouverner le pays ceux qui possèdent une certaine fortune, parce que : I° la fortune suppose l'instruction, et 2° la fortune suppose un certain attachement à la chose publique. Ce sont des idées conservatrices, mais ce sont les idées qu'eut la Convention, lorsqu'elle établit la constitution de l'An III.

Ensuite, Boissy d'Anglas explique qu'au premier degré il n'exige pas la propriété, ni la jouissance d'une propriété. " Mais nous avons cru, toutefois, ajoute-t-il, que tout citoyen devait, pour exercer les droits politiques être libre et indépendant. Ainsi l'homme à l'état de domesticité ne nous a paru ni l'un ni l'autre. De même les mendiants et les vagabonds ne font pas partie du corps social; les uns parce qu'ils lui sont à la charge, les autres parce qu'ils n'appartiennent à aucun pays... Ordonner qu'aucun citoyen ne pourra exercer les lois, s'il n'est pas inscrit au rôle des contributions publiques, c'est enseigner que tout citoyen doit participer aux dépenses du pays, quelle que soit sa fortune."

Donc, pour être électeur il faut avoir une certaine responsabilité dans la gestion des affaires publiques. Cette responsabilité se traduit par le paiement des impôts. C'est la doctrine de Boissy d'Anglas, et c'est celle de la Convention. Aujourd'hui ces doctrines ont disparu et il existe des conseils municipaux, qui sont composés de non contribuables, parfois même de personnes, qui sont inscrites à l'assistance publique, qui par conséquent sont portées à exagérer les impôts, puisqu'elles ne les paient pas, et les dépenses puisqu'elles en profitent.

"LES COURS DE DROIT"
3, place de la Sorbonne
Répétitions Ecrites & Orales
O

Source : BIU Cujas

La suppression du suffrage universel ne produisit dans le pays aucune espèce d'émotion.

Division du Parlement en deux chambres.

Le parlement de la constitution directoriale est divisé en deux chambres. C'est la première fois que l'on voit apparaître deux chambres. La Constituante avait fait une Législative, assemblée unique; la Convention avait fait la constitution du 24 juin I793 avec une assemblée unique, que la constitution appelle tantôt le corps législatif, tantôt l'assemblée nationale.

La doctrine de l'assemblée constituante était que la nation étant une, sa représentation doit être une. C'était là un raisonnement primitif, superficiel, qui ne valait pas contre l'expérience de la Convention. La Convention avait senti que si elle avait eu un contre-poids dans une autre assemblée à son pouvoir, elle n'aurait peut-être pas commis toutes les fautes qu'elle avait commises. Boissy d'Anglas les lui rappelle avec beaucoup de netteté. " Je m'arrêterai peu de temps à vous rappeler, dit-il, les dangers inséparables de l'existence d'une seule assemblée. J'ai pour moi votre histoire et l'assentiment de vos consciences."

Le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens.

Le corps législatif se divise en deux assemblées : le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens. Le conseil des Cinq Cents comprend cinq cents membres, comme son nom l'indique, et(le conseil des Cinq Cents est invariablement fixé à ce nombre.)

Le conseil des Anciens contient 250 membres soit la moitié des membres de l'autre assemblée. La règle s'établit que les Chambres hautes, que les secondes chambres, pour exercer leur rôle de pondération et de modération, doivent être moins nombreuses que les autres.

Les assemblées sont élues pour trois ans. On trouve ici l'application de l'idée que tout mouvement conservateur se traduit par une extension de la durée des assemblées. On a trouvé en I793 le summum de l'idée démocratique : un an; en I79I, deux ans; on arrive maintenant à trois ans.

D'autre part, les assemblées sont renouvelables partiellement, c'est-à-dire qu'étant nommées pour trois ans, elles sont renouvelées chaque année par tiers. De cette façon, il n'y a pas de brusque revirement de la politique. L'idéal, pour la tranquilité d'une nation et aussi pour le monde des affaires, c'est la continuité. Cette continuité n'est pas possible si à tout moment on change de majorité et de gouvernement. La Convention, afin d'établir

Source : BIU Cujas

cette continuité dans les vues, décide que chaque année un tiers des assemblées reviendra devant les électeurs. C'est la première application de l'idée du renouvellement partiel.

Conditions d'éligibilité des membres des assemblées législatives.

Pour être membre du Conseil des Cinq Cents, il suffit d'être âgé de trente ans. Pour faire partie du Conseil des Anciens, il fallait 1° être âgé de quarante ans; 2° être marié ou veuf. On croyait que l'homme qui a fondé une famille est plus raisonnable que les autres.

Le partage des pouvoirs entre les deux assemblées.

On trouve dans cette Constitution l'application du système des pouvoirs inégaux. Aujourd'hui le Sénat et la Chambre des députés ont les mêmes attributions en principe. Au contraire, le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens ont en principe des attributions différentes. Elles se résument dans 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." C'est une formule très connue, parce qu'elle s'applique à toutes les assemblées, de quelque régime qu'elles soient.

L'imagination de la République au Conseil des Cinq Cents, cela veut dire l'initiative des lois au Conseil des Cinq Cents. Quant au Conseil des Anciens, il ne peut qu'adopter ou rejeter les lois. Au contraire, aujourd'hui, la loi peut naître d'une proposition d'un Sénateur ou d'un député, et le gouvernement pour déposer un projet de loi, peut le déposer soit au Sénat, soit à la Chambre des députés.

En manière constitutionnelle, la Constitution de l'an III décide que les Anciens ont l'initiative de la révision constitutionnelle.

Le siège des assemblées législatives.

Les membres des conseils délibéraient revêtus des insignes de leur dignité, afin, dit Boissy d'Anglas, que chacun soit à chaque instant rappelé à ce qu'il est. la dignité et la parure décente du magistrat disposent le pays au respect. C'est l'abbé Grégoire qui est chargé de faire un rapport sur le costume, et il déclare que l'emploi d'un vêtement long convient seul à un législateur. De sorte qu'il avait imaginé pour les membres des deux conseils une robe blanche, serrée par une ceinture bleue, avec un manteau et une toque, dont la couleur variait pour chacune des deux assemblées. Mais comme on s'aperçut que le blanc était très salissant, un nouveau rapport changea le costume et on donna aux représentants une redingote bleue, avec une ceinture tricolore et un manteau écarlate.

Les deux conseils restreignent leur publicité

Source : BIU Cujas

on n'admet plus les défilés à la barre. D'autre part, il est entendu qu'il y aura un nombre d'assistants qui sera toujours inférieur à la moitié du nombre des membres de l'assemblée, de façon à éviter les troubles. Boissy d'Anglas fait remarquer avec beaucoup de raison que la publicité des assemblées ne résulte pas de la présence matérielle de deux ou trois cents personnes, qu'elle résulte des comptes-rendus officiels, et aussi des comptes-rendus des journalistes.

L'indemnité parlementaire des membres des Conseils.

Les membres des Conseils s'étaient mis pratiquement à l'abri des fluctuations de la monnaie. Nous sommes, en effet, à l'époque des assignats. Ces assignats perdaient perpétuellement de leur valeur; aussi les membres des assemblées s'étaient attribué 3.000 myriagrammes de froment, c'est-à-dire 30.000 Kgs de blé. Ils étaient donc toujours sûrs de toucher à peu près la même somme, qui représentait environ 7.500 Frs d'or. Quant aux directeurs, ils touchaient 50.000 Kgs de blé. De sorte que le pain blanc s'appelait du pain de députés.

Le Directoire exécutif.

Le gouvernement appartient à un collège, que l'on appelle le Directoire. Ce collège comprend cinq membres; on ne revient donc pas au chef unique comme sous la monarchie, mais il y a tout de même un progrès sur la constitution du 24 juin 1793, qui constituait un gouvernement absolument impuissant de 24 membres.

Nomination des Directeurs.

Pour chaque place de Directeur à pourvoir, le conseil des Cinq Cents dresse une liste de dix candidats, sur laquelle le conseil des Anciens choisit le Directeur. On a en général renoncé à ce système de présentation des candidats, car il faut que la candidature soit sérieusement exercée au premier degré, autrement le premier degré peut forcer la main au second degré. Si le conseil des Cinq Cents met sur la liste neuf candidats impossibles, le conseil des Anciens n'a plus la liberté que de choisir le dixième.

Pour être directeur, il faut avoir quarante ans et être étranger au corps législatif, et même en être sorti depuis plus d'un an; on veut éviter la confusion des pouvoirs.

Le Directoire est renouvelé chaque année par cinquième, c'est-à-dire que chaque année, il y a un directeur qui sort. Mais ce système ne fonctionne normalement qu'à partir de la cinquième année. Alors au bout d'un an, il faut tirer au sort le nom du directeur qui ne fera qu'un an; au bout de deux

Source : BIU Cujas

ans le nom d'un directeur qui n'aura fait que deux ans, et ainsi de suite. Il reste donc un seul directeur qui aura fait cinq ans et ceux nommés en remplacement, qui auront fait aussi chacun cinq ans. - Il paraît que Barras s'arrangeait toujours pour préparer les bulletins et tenir l'urne, de sorte qu'il mettait le nom de tous ses collègues, mais ne mettait jamais le sien, de sorte qu'il est resté le cinquième.

Le Directoire ne choisit pas de président; c'est chaque directeur à son tour, qui remplit ce rôle. Le Directoire est plus puissant que ne l'était le roi en 1791, mais c'est une puissance collective; il nomme des fonctionnaires, il a des représentants près des municipalités et dans les assemblées des départements; on le veut entouré d'un certain prestige. Il y aura donc un costume d'apparat pour les Directeurs, costume qui faisait appeler les directeurs par leurs adversaires" les cinq empanachés du Luxembourg", car ils siégeaient au Luxembourg. D'après l'art. 165 de la Constitution : les membres du Directoire ne peuvent paraître dans l'exercice de leurs fonctions, soit en dehors, soit à l'intérieur de leur maison, que revêtus du costume qui leur est propre.

Le Directoire n'était pas une réunion de ministres; le Directoire était un gouvernement, une autorité collective. Le Directoire était comme le président de la République aujourd'hui, il nommait des ministres en dehors de son sein, et il était obligé en vertu de la séparation des pouvoirs, de prendre ces ministres en dehors des deux conseils; Il fallait toujours que les ministres fussent étrangers aux conseils et même en fussent sortis depuis plus d'un an.

La séparation des pouvoirs. Les messagers d'Etat.

Les rapports entre le Directoire et les assemblées sont dominés par la règle de l'isolement des pouvoirs. L'exécutif est dénué de toute action sur le législatif; il n'a pas le droit d'initiative des lois; il n'a pas le droit de dissolution; il n'a pas le droit de veto, même suspensif. Ni les directeurs, ni les ministres ne peuvent être pris dans les assemblées. Ils ne peuvent pas entrer dans les assemblées.

Alors les rapports nécessaires entre les directeurs et les assemblées étaient assurés par des messagers d'Etat, au nombre de quatre. C'étaient des espèces de facteurs solennels, qui arrivaient porteurs de leurs dossiers, qui marchaient précédés de deux huissiers, s'asseyaient, remettaient le dossier à l'assemblée et s'en allaient.

Source : BIU Cujas

Réciproquement les conseils sont dépourvus de toute action sur les directeurs et les ministres. Ils n'ont pas le droit de les appeler devant eux, ni de les critiquer.

Comment est révisée la constitution.

Pour la révision de la Constitution, la règle est directement inverse de ce qu'elle est pour les lois ordinaires. L'initiative du voeu de révision est en effet réservé au conseil des Anciens. Ce n'est qu'ensuite que ce voeu peut être approuvé par les Cinq-Cents. Lorsque le voeu de révision aura été renouvelé trois fois par les deux conseils dans l'intervalle de neuf ans, alors on convoquera une constituante . Il ne peut donc y avoir aucune révision avant l'intervalle de neuf ans. Mais on est en 1795, et en 1804, on aura l'Empire, et le Directoire aura disparu avec le consulat.

Jugement d'ensemble sur la Constitution de l'An III.

1° Cette constitution est un acte de courage de la Convention, qui revient sur ses erreurs. Elle réagit sur la méfiance trop grande vis-à-vis de l'exécutif, qu'elle entoure d'un certain prestige. Elle se départit de la méfiance vis-à-vis de ce même pouvoir, puisque les membres des assemblées sont élus pour trois ans et les directeurs pour cinq ans. Elle se préoccupe d'assurer la stabilité dans l'Etat, puisqu'elle organise le renouvellement par tiers. Elle se préoccupe aussi d'assurer une certaine majorité. Il faut reconnaître, en général, les constitutions d'extrême démocratie ont tendance à faire coïncider la majorité politique avec la majorité civile : à 21 ans tout le monde est électeur, tout le monde est éligible, voilà l'idéal de la démocratie. La Convention, dans cette constitution de l'An III, qui est une constitution modérée, établit une gradation compliquée, tenant compte de l'âge et de la famille : à 21 ans on est électeur primaire; à 25 ans on est électeur secondaire; à 30 ans on est membre du Conseil des Cinq-Cents; à 40 ans on est membre du Conseil des Anciens, à condition qu'on soit marié et père de famille.

Cette constitution a duré cinq ans. Le gouvernement des "Cinq Empanachés du Luxembourg" n'a pas laissé un grand souvenir dans l'histoire. Si bien que le mépris public fut le complice de Bonaparte au moment du coup d'Etat. Mais ilfaut reconnaître que le gouvernement n'était pas facile à une époque où il fallait se défendre contre Baboeuf, qui était communiste, et contre Pichegru qui était royaliste, et alors que de plus il y avait la guerre à l'extérieur. Le Directoire garde l'honneur du traité de

Source : BIU Cujas

Campo Formio.

La constitution consulaire du 22 frimaire An VIII.

La Constitution du 22 frimaire de l'An VIII.

Bonaparte ayant fait dire aux deux conseils qu'un complôt les menaçait, qu'ils étaient en danger à Paris, ils s'étaient transportés à Saint-Cloud, où des salles avaient été aménagées. Bonaparte, avec ses grenadiers, les dissout sans trop de difficultés, puis il n'eut pas d'autre hâte que d'en ramasser quelques-uns qu'il pressentait fidèles. Des huissiers parcourent Saint-Cloud, arrêtent les voitures qui reviennent à Paris, et on réunit ces débris dans la salle du conseil des Cinq-Cents.

Alors ces Cinq-Cents, qui ne sont plus que trente, se mettent à délibérer. Leur premier acte, c'est de décider que le Général Bonaparte et ses grenadiers ont bien mérité de la Patrie. Après quoi le conseil des Cinq-Cents nomme trois consuls provisoires : Bonaparte, Sieyès et Roger-Ducos, et deux commissions de 25 membres chacune, chargées de préparer une constitution et d'assurer provisoirement le fonctionnement du pouvoir législatif.

Pendant ce temps, le conseil des Anciens crut digne de déclarer que la séance continuait, et le I8 Brumaire, vers minuit, il vota la loi sur la constitution du notariat. En même temps, il approuvait à l'unanimité tout ce qu'avaient fait les débris du conseil des Cinq-Cents.

Voilà donc les deux conseils du Directoire remplacés par deux commissions de 25 membres chacune, ayant pour mission de donner une constitution à la France.

On chargea Boulay, de la Meurthe, d'aller trouver Sieyès et de lui extraire ses idées constitutionnelles. Il lui arracha les principales, qui furent ensuite rédigées en brochure, sous le titre : "Les idées constitutionnelles de Sieyès."

Ce plan, dont les grandes lignes sont passées dans la constitution de l'An VIII est le plan le plus parfait de conservation politique au profit d'un parti. Depuis cinq ans, les anciens membres de la Convention cherchaient - et trouvaient - le moyen de se perpétuer au pouvoir par des usurpations successives sur la souveraineté nationale. En l'An III, ils avaient violé les élections en décidant que sur 750 membres des conseils il devait y avoir 500 conventionnels; en l'An V ils avaient brisé les élections qui leur étaient défavorablez; en l'An VI ils font de même.

Source : BIU Cujas

Les conventionnels étaient obligés, pour se maintenir au pouvoir, de briser les élections, Sieyès va supprimer les élections, et les conventionnels seront enfin heureux.

Ceci n'était pas pour déplaire à Bonaparte, mais il y avait un point sur lequel Bonaparte était en opposition complète avec Sieyès, c'était en ce qui conserne l'organisation du gouvernement. Sieyès mettait à la tête de l'Etat un " grand électeur," qui avait une fonction unique : il nommait deux consuls, le consul de la paix et le consul de la guerre. Et quand il avait ainsi accompli cet effort, il se reposait au château de Versailles, avec une liste civile de 6 millions d'or, ce qui représente environ 40 millions d'aujourd'hui. Et Sieyès lui donnait pour mission de refléter et d'incarner tout le faste d'une nation polie, élégante et magnifique. - ce sont les termes même dont il se servait.

La pensée secrète, la pensée profonde de Sieyès, lorsqu'il avait imaginé ce grand électeur, était suivant les uns d'être grand électeur, suivant d'autres, de faire nommer Bonaparte grand électeur, de sorte que Bonaparte aurait été annihilé complètement dans cette situation toute honorifique.

D'autre part les hauts fonctionnaires de la constitution de Sieyès ne pouvaient être révoqués, mais ils pouvaient être nommés sénateurs. C'est l'institution de l'absorption. Il pensait nommer Bonaparte grand électeur, et s'il devenait génant le faire nommer sénateur.

Mais il avait compté sans le tempérament de Bonaparte, qui était au lendemain du coup d'Etat le général victorieux et le maître de la situation. Bonaparte, dans une réunion des deux commissions, se lança en invectives véhémentes contre cette institution du grand électeur, qu'il appelait "un porc à l'engrais", et cette institution du grand électeur disparut ainsi sous ses sarcasmes.

La désignation des trois consuls.

Dans leur méfiance incurable du peuple, les rédacteurs de la constitution de l'An VIII ne voulurent pas laisser au peuple le choix des hommes qui étaient à la tête du gouvernement. On devait donc présenter une constitution, dans laquelle seraient indiqués les noms des trois consuls. Bonaparte s'arrangera de façon à faire désigner les consuls par Sieyès, de sorte que celui-ci ne put s'y mettre.

La constitution fut ainsi arrêtée, et elle fut soumise à la ratification du peuple. Mais il faut remarquer que son élaboration est l'oeuvre

Source : BIU Cujas

non d'assemblées mais de commission après un coup d'Etat.

A la différence des autres constitutions, on appelle indirectement le peuple à voter sur des hommes. Il ne paraît pas d'ailleurs que les commissions en décidant que le projet de constitution, soumis au peuple, contiendrait les noms des premiers consuls aient compris l'importance de l'innovation qui était ainsi réalisée. En réalité, le peuple s'en aperçut parfaitement, et la preuve c'est qu'il y eut beaucoup plus de votants à ce plébiscite, où l'on votait pour quelqu'un, qu'aux autres plébiscites, où l'on votait sur une constitution. C'est ainsi qu'il y eut dans cette consultation 3.OII.007 oui, et I563 opposants.

Il faut dire que le plébiscite se faisait d'une façon particulière : on votait sur des registres, on votait: oui et on signait; on votait: non et on signait. Alors ceux qui avaient envie de voter: non, se disaient que les listes de non seraient des listes de proscriptions et ils s'arrêtaient. On peut voir aux archives nationales de ces régistres, qui auraient dû être brulés.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

Organisation du corps électoral dans la constitution de l'An VIII.

Siéyès supprime complètement ce qu'il appelait "la démocratie brute, la démocratie primitive, la démocratie simple". Le régime est représentatif. Les trois premiers consuls prêtèrent serment de fidélité à la République en ces termes: je jure fidélité à la République, fondée sur la liberté, l'égalité, la fraternité et le système représentatif.

Mais comment va fonctionner ce système représentatif ? Siéyès condense sa pensée profonde dans cette formule : la confiance doit venir d'en bas, le pouvoir doit venir d'en haut. Alors pas de démocratie brute, pas d'envahissement de l'Etat par la multitude; il n'y a qu'un système de gouvernement applicable aux sociétés nombreuses régulièrement organisées, c'est le système représentatif, et l'art suprême du législateur consiste à dégager la partie de la nation qui a qualité pour représenter toutes les autres. Il s'agit par conséquent de dégager l'élite représentative." Siéyès y parvint par le système de la pyramide.

Est citoyen français tout individu qui s'est fait inscrire sur les régistres. Tous les citoyens de l'arrondissement réunis en assemblée primaire,

Source : BIU Cujas

sont chargés de désigner le dixième d'entre eux, qu'ils jugent les plus propres à gérer les affaires publiques ; c'est ce dixième qui va constituer les listes de notabilités communales. C'est sur cette liste des notabilités communales que seront choisis les fonctionnaires de l'arrondissement communal : lorsqu'il s'agira de nommer un maire, ou un conseil municipal, c'est le pouvoir d'en haut - c'est-à-dire le préfet - qui les désignera.

Dans chaque département, les citoyens inscrits sur la liste de notabilités communales, choisissent un dixième d'entre eux, qui forment la liste des notabilités départementales, et c'est sur cette liste que seront choisis les fonctionnaires du département, notamment les conseillers généraux, qui seront aussi désignés par le préfet.

Les citoyens inscrits sur les listes de notabilités départementales choisissent à leur tour le dixième d'entre eux, qui forme la liste des notabilités nationales, et c'est sur cette liste que seront choisis, dans des conditions qui seront indiquées plus loin, les représentants du gouvernement.

Par conséquent : 5 millions d'électeurs, choisissent le dixième d'entre eux, soit 500.000 notabilités communales, qui choisissent le dixième d'entre eux, soit 50.000 notabilités départementales, qui choisissent le dixième d'entre eux, soit 5.000 notabilités nationales. Et dans cette liste de notabilités nationales, le Premier Consul, l'Empereur ou le Sénat choisissent les membres des assemblées législatives, Corps Législatif et Tribunat.

Le Sénat conservateur. Son rôle de nomination aux plus hautes fonctions de l'Etat.

Les trois consuls : Bonaparte, Cambacérès et Lebrun, auxquels se joignent Siéyès et Roger-Ducos, les deux premiers sénateurs, nomment 29 sénateurs, ce qui fait 31 avec Siéyès et Roger-Ducos. Ces 31 sénateurs devaient nommer 29 autres sénateurs. Voilà comment est nommé le premier Sénat. Puis c'est ce sénat qui va nommer les membres du Tribunat et du Corps législatif, c'est-à-dire les membres de la représentation nationale.

Il y a donc une complication extraordinaire pour avoir une façade de démocratie, une apparence de suffrage universel. C'est un corps inamovible, se recrutant lui-même, qui nomme les membres des assemblées. Quelque temps après, le Sénatusconsulte du 16 Thermidor de l'An X change ce système de la pyramide, pour en établir un autre : il y eut des assemblées de can-

Source : BIU Cujas

ton, des colléges électoraux d'arrondissement et des collèges électoraux de département, et ces derniers présentaient, pour chaque fonctionnaire, une liste double, qui comprenait des notabilités, des censitaires, des fonctionnaires, des membres de la Légion d'Honneur et des personnages nommés par le Premier Consul.

L'organisation des assemblées dans la Constitution de l'An VIII.

Siéyès avait imaginé la décomposition des fonctions de l'Etat, et il en avait imaginé plusieurs types.

Il voulait d'abord dans l'Etat un pouvoir pétitionnaire, c'est-à-dire un pouvoir, qui représentait la volonté du peuple et qu'il confie au Tribunat.

Il y avait, en second lieu, un pouvoir constituant, qu'il attribue au Sénat, le pouvoir législatif qu'il attribue au Corps Législatif et le pouvoir gouvernemental, qu'il attribue à l'Empereur.

Le Conseil d'Etat.

Mais dans la composition du pouvoir législatif, il y a surtout - et c'est ce qu'il y a de remarquable - une décomposition des fonctions intellectuelles. Il y a d'abord l'imagination, la proposition de la loi. Elle appartient au Conseil d'Etat, qui est la première assemblée législative. Le Conseil d'Etat, que Siéyès appelle le premier atelier de proposition, est nommé par le Premier Consul, puis par l'Empereur. C'est le Premier Consul, qui a seul l'initiative des lois, mais il l'exerce par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat joue sous le Consulat et l'Empire un rôle considérable. C'est le corps qui est le plus près de l'Empereur, c'est là que l'Empereur va le plus volontiers, qu'il discute sur un pied d'égalité avec les membres. Ce Conseil d'Etat a donc une place qu'il est loin d'avoir aujourd'hui. Il est chargé de préparer les lois et de les rédiger en articles.

Le Tribunat.

La seconde phase de l'élaboration de la loi, c'est la discussion. Le rôle de discussion est confié à une assemblée spéciale, qui s'appelle le Tribunat, dont les cent membres sont nommés par le Sénat. Le Tribunat discute la loi, l'examine, l'accepte ou la rejette.

Mais c'est un corps qui discute sans décider. Il n'y a que la discussion.

Le Corps législatif. La discussion des lois.

La décision appartient à une troisième assemblée, que l'on appelle le Corps Législatif, dont les 300 membres sont toujours nommés par le Sénat.

Trois membres du Conseil d'Etat et trois membres du Tribunat se transportent devant le Corps Lé-

Source : BIU Cujas

gislatif, et alors entre ces six orateurs exclusivement se déroulent les débats. Les membres du Conseil d'Etat soutiennent le projet, les membres du Tribunat le critiquent. Et quand ces six personnages ont épuisé le débat, les trois cents membres du Corps Législatif - qui n'ont rien dit - votent. Par conséquent le Corps Législatif est une assemblée de muets. Ses membres ne peuvent rien dire, ils votent, comme peut le faire le tribunal, lorsqu'il a entendu les membres du ministère public et les membres du barreau. Bien entendu, le Corps Législatif ne se voit attribuer aucun contrôle sur le Gouvernement.

Il y a là une décomposition des fonctions intellectuelles, mais cela n'allait pas sans inconvénient. Il y avait le danger de l'obstruction muette du Corps Législatif. En second lieu, il est très dangereux de donner à un corps la mission de critiquer, car si des juristes se mettent à critiquer, ils ne laissent pas grand chose du texte qui leur est soumis. Le Corps Législatif ne pouvait qu'accepter ou refuser les textes qui lui étaient soumis. Aussi Bonaparte prit-il l'habitude de consulter officieusement le Corps Législatif. Et le Conseil d'Etat tenait ou ne tenait pas - compte de ses observations.

Quand tout était achevé, il y avait l'examen de la constitutionnalité par le Sénat. Le Sénat pouvait juger que la loi était contraire à la constitution, et alors elle était caduque, et ne discutait pas, le Sénat conservateur avait pour mission le maintien de cette paralysie générale.

Quoi qu'en ait dit Taine, ces corps " frappés de paralysie générale " ont eu un travail extrêmement fécond. A n'importe quelle époque de notre histoire nous n'avons eu un travail aussi grand et de pareille qualité. Nous avons eu le code civil, le code pénal, le code de procédure civile, le code de commerce; Les assemblées représentatives chargées du contrôle politique n'ont pas l'aptitude au travail proprement législatif. Au contraire, à ce moment, il y avait des assemblées législatives qui avaient pour missions de légiférer, et qui avaient à leur tête une assemblée de techniciens : le Conseil d'Etat. On a fait dans ces conditions une excellente législation, que nous critiquons, mais que nous sommes incapables de remplacer.

Le Corps Législatif était composé de trois cents membres, en vertu de l'art. 131. C'était le

Source : BIU Cujas

Sénat qui les choisissait sur l'ensemble du territoire. Le Corps législatif devait contenir un citoyen au moins de chaque département. Le Corps Législatif était nommé pour cinq ans; il était renouvelable par cinquième tous les ans. Il s'agissait de savoir - et la question se posait également pour le Tribunat- comment on allait faire fonctionner le premier renouvellement partiel. Il y avait plusieurs moyens possibles. Il y avait le tirage au sort; Bonaparte n'en voulut pas. Il y avait aussi le système qui aurait consisté à choisir ceux qui allaient sortir. Il fut décidé par le sénatus-consulte du 22 Ventôse de l'An X, que le renouvellement se ferait par le mode du scrutin électif, qui désignerait les 4/5 qui resteraient. On procède donc, non point par la brutalité d'une exclusion, mais par la délicatesse d'une préférence pour ceux qu'on veut garder.

Le Sénat pièce maîtresse de la machine.

On voit que le Sénat est la pièce maîtresse de la machine, le rouage prépondérant. Il est d'abord formé par les auteurs du Coup d'Etat, qui se complètent jusqu'au chiffre de 60; puis pour arriver jusqu'à 80 il nomme lui-même à chacune des vacances, C'est lui qui choisit les membres du Corps Législatif et du Tribunat.

Comment sont composées les assemblées prévues par la constitution de l'An VIII.

On retrouve dans ces assemblées ce que l'on a appelé le " replacement de l'ancienne substance parlementaire ". Dans toutes ces assemblées du Consulat on retrouve les anciens conventionnels et les membres du Conseil des Cinq Cents et du Conseil des Anciens. Ce sont les mêmes hommes qui s'étaient déclarés enthousiastes pour la République, qui vont avoir le même enthousiasme pour le Consulat et pour l'Empire; ceux qui vivront assez longtemps pourront être pairs de la Charte; il y en aura même qui seront pairs de la Monarchie de Juillet; et s'ils avaient vécus assez longtemps, ils auraient été sénateurs du second Empire et de la République.

Le Tribunat fut supprimé en 1807. Il était simplement composé de cent membres. On le fit siéger au Palais-Royal.

Le gouvernement dans la Constitution de l'An VIII.

Le gouvernement appartient à trois consuls, mais il n'y a en réalité qu'un consul qui compte, c'est le Premier, parce que les autres ne sont là que pour l'assister. Seulement on n'ose pas revenir tout de suite à la forme unique d'un chef du gouvernement, qui aurait trop rappelé la monarchie, alors on fait une façade. La différence entre la République et la

Source : BIU Cujas

Monarchie, disait Siéyès, c'est que la République se termine en plate-forme, tandisque la monarchie se termine en pointe. Il y a plusieurs hommes à la tête de la République; il n'y en a qu'un à la tête de la monarchie. Mais peu à peu cette façade s'effrita, et en 1804 on arrivera à l'Empire.

Le système de la révision de la Constitution.

Le Sénat conservateur est obligé de conserver la constitution; on en conclut par un raisonnement assez hardi, que par là même il est chargé de la modifier. Or, lorsqu'il dit : A la place d'un Premier Consul nous mettons un Empereur, si moi, Sénat, je dis cela, c'est que l'Empereur était dans la constitution, puisque j'ai qualité pour dire ce qui était dans la constitution.

On va beaucoup plus loin. Les professeurs de Droit civil parleront des décrets lois qui ont modifié le C.C.. Or il est évident que le C.C. ne pouvait pas être modifié par des décrets. Mais le Sénat était chargé de dire ce qui était constitutionnel. Si donc le Sénat n'a rien dit, c'est que ces décrets étaient constitutionnels, puisque le Sénat les a trouvés tels.

La constitution de l'An VIII a été modifiée par des sénatus-consultes qui, quand ils portaient sur des points assez graves, étaient approuvés par des plébiscites.

Jugement d'ensemble sur la constitution de l'An VIII

Cette constitution diffère fondamentalement des deux autres, puisque : I° les droits du peuple sont sacrifiés; 2° elle est très compliquée et savante; son objet évident est de supprimer les pouvoirs du peuple en paraissant les conserver. Mais c'est sous cette constitution, et avec ce système qu'ont été construites toutes les charpentes de la France moderne : les codes, l'administration, l'organisation judiciaire, tout cela a été fait sous le Consulat et avec cette constitution. Bonaparte a fait passer dans la société tous les principes de la Révolution, et notamment le principe auquel on tenait avant tout: le principe de l'égalité civile. De sorte que Bonaparte a frappé de mort la République, mais a sauvé la Révolution, en en organisant les principes.

Les sénatusconsultes modificateurs de la Constitution du 22 Frimaire de l'An VIII

La constitution du 22 Frimaire de l'An VIII

Source : BIU Cujas

est une constitution républicaine. C'est la constitution sous laquelle Bonaparte a gouverné et régné, mais il n'est pas devenu Empereur sans y apporter des modifications profondes. La constitution du 22 Frimaire de l'An VIII a été modifiée par des sénatus-consultes successifs sur les détails desquels nous n'entrons pas ici.

Le sénatus-consulte du I6 thermidor An X Le consulat à vie. Les collèges électoraux. Nomination des Juges. Rédustion du Tribunat.

Le premier sénatus-consulte important qui a modifié la constitution de l'An VIII, c'est celui du I6 Thermidor de l'An VIII. C'est un texte important puisque alors que la constitution n'a que 95 articles, le sénatus-consulte en a 86, donc à peu près autant. Il apporte une modification considérable dans ls système de présentation des candidats par les citoyens.

Il supprime les listes de confiance, de notabilité ou d'éligibilité et les remplace par le système des collèges électoraux d'arrondissement et de département. Il supprime le système des listes de confiance, de notabilité ou d'éligibilité et le remplace par le système des collèges électoraux. Ce système est une combinaison assez compliquée de l'élection, de la présentation et du cens.

Dans chaque canton, tous les citoyens forment l'assemblée de canton. Cette assemblée désigne deux candidats pour chaque place de juge de paix. Elle désigne en outre deux candidats pour chaque place de conseiller municipal, mais doit les choisir parmi les cent plus imposés du canton (cens). En outre, l'assemblée de canton nomme les membres des collèges électoraux d'arrondissement.

Les collèges électoraux d'arrondissement contiennent un membre par cinq cents habitants, mais entre un minimum de I20 et un maximum de deux cents. Les membres de ce collège sont élus à vie. Le premier consul peut y ajouter des membres de la Légion d'Honneur ou des individus ayant rendu des services. Les collèges électoraux d'arrondissement présentent deux candidats pour chaque place de conseiller d'arrondissement, de tribun ou de membre du Corps Législatif.

Les collèges électoraux de département comprennent un membre par mille habitants avec minimum de deux cents et un maximum de trois cents. Ils sont nommés par l'Assemblée de canton, mais parmi les six cents citoyens les plus imposés du département. Le premier consul peut ajouter vingt citoyens, dix pris parmi les plus imposés, dix parmi les membres de la

Source : BIU Cujas

Légion d'Honneur ou parmi les citoyens ayant rendu des services. Les membres de ces collèges électoraux sont à vie. Les collèges électoraux de département présentent deux candidats pour chaque place vacante de conseiller général. En outre, à chaque réunion ils présentent deux candidats pour le Sénat. Enfin ils présentent des candidats pour le Corps Législatif, en nombre triple des sièges à pourvoir. En somme ces collèges électoraux ont ceci de particulier qu'ils n'élisent pas.

La réforme la plus importante c'est le consulat à vie. D'après la constitution du 22 Frimaire An VII, les consuls n'étaient nommés que pour dix ans. Le sénatus-consulte de l'An X est donc une étape vers l'Empire. D'ailleurs, le premier consul reçoit le droit de désigner son successeur soit publiquement de son vivant, soit, pour après sa mort, par un acte solennellement déposé aux archives.

Les juges sont désormais nommés par l'Empereur.

Le Tribunat, organe de critique qui irritait l'Empereur, est réduit de cent à cinquante membres.

Le sénatus-consulte du 28 Floréal An XII (18 mai 1804) l'Empire.

Il faut signaler aussi le sénatus-consulte du 28 Floréal de l'An XII, c'est celui qui a institué l'Empire. Après l'attentat de Cadoudal et la conspiration de Pichegru, Bonaparte veut transformer le Consulat en monarchie. Mais il n'ose pas le dire lui-même. Il faut que l'initiative vienne d'un autre. Le flatteur qui prend cette initiative, ce sera l'ancien conventionnel Fouché. Le Sénat ayant fait un rapport sur les dangers qui menaçaient le Premier Consul, il en profita pour dire qu'il fallait déclarer l'Empire.

Sénatus-consulte du 16 octobre 1807

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII en établissant l'Empire, laisse encore subsister le mot de République : "Article Ier: " Le gouvernement de la République est confié à un Empereur, qui prend le titre d'Empereur des français. Article 2; Napoléon Bonaparte, premier consul actuel de la République est Empereur des Français."

Ce sénatus-consulte comprend 142 articles; c'est donc une véritable constitution.

Le sénatus-consulte du 16 Octobre 1807 supprime le Tribunat. Les tribuns achèveront, au corps législatif, le temps pour lequel ils ont été nommés. Le Tribunat, organe de critique, donc d'opposition, irritait Napoléon. Il est supprimé.

Enfin, il faut signaler à la fin de l'Empire,

Source : BIU Cujas

Acte additionnel aux constitutions de l'Empire 22 avril 1815

un acte constitutionnel particulièrement important, qui porte le nom d'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire. Napoléon renversé est exilé à l'île d'Elbe, puis un jour, entouré d'une poignée de fidèles, il s'échappe de l'île d'Elbe, débarque au Golfe Juan, marche sur Paris. Il descend tout seul sur la côte; à mesure qu'il avance les troupes viennent à lui, les populations ont confiance en lui. Ney envoyé par Louis XVIII avec la promesse de ramener Napoléon dans une cage de fer, dès qu'il voit Napoléon, se met à ses ordres....etc.

Il y a après ce retour une période que l'on appelle la période des Cent jours, que l'on appelait sous la Restauration la période du 20 Mars, parce que c'était le 20 mars 1815 que Napoléon était revenu. Cette période va du 20 mars au 18 juin 1815, et la bataille de Waterloo est du 18 juin. Pendant ce temps, il y a une constitution qui porte le nom d'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire.

L'élaboration de cet acte additionnel est assez curieuse. Benjamin Constant, aussitôt que les Bourbons étaient revenus, s'était rallié aux Bourbons Quand il connaît le retour de Napoléon, il écrit une brochure contre Napoléon. On suppose que Napoléon est furieux; mais les événements lui avaient donné de la sagesse; il avait près de lui le général Sébastiani, qui était un ami de Benjamin Constant; il lui parle de Benjamin Constant et lui dit qu'il veut le charger de faire la constitution. Benjamin Constant arrive; il se conduit, suivant les expressions qu'il avait employées dans sa brochure :"en transfuge misérable" il passe d'un pouvoir à l'autre et rédige l'acte additionnel.

L'Acte additionnel établit le régime parlementaire.

Benjamin Constant voulait faire une constitution nouvelle, et en effet l'acte additionnel est une constitution nouvelle. Seulement les gouvernants ne veulent jamais reconnaître qu'ils se sont trompés. Alors Napoléon, en faisant cette constitution des Cent jours prétend qu'elle continue les constitutions de l'Empire et on l'intitule : Acte additionnel aux constitutions de l'Empire. En réalité, c'est une constitution tout à fait différente des constitutions de l'Empire, puisque : 1° il y a des élections; la Chambre des Députés des départements est élue; 2° il n'y a plus de Sénat, mais il y a une Chambre des

Source : BIU Cujas

Pairs, qui est nommée à titre héréditaire par l'Empereur - tout à fait comme en Angleterre et dans la Charte de I8I4 -, et surtout - c'est une caractéristique essentielle - l'acte additionnel aux constitutions de l'empire établit le régime parlementaire, c'est-à-dire que les ministres ne sont plus exclusivement responsables devant l'Empereur, ils sont responsables devant les chambres; ils entrent dans les chambres; ils y parlent; les chambres partagent l'initiative des lois avec l'Empereur. Bref c'est la régime parlementaire complet.

Cet acte additionnel aux constitutions de l'Empire mériterait une étude approfondie, qu'on n'a pas le temps de faire.

La Charte du 4 juin I8I4.

La Charte du 4 juin I8I4 est chronologiquement antérieure à l'acte additionnel du 22 avril I8I5, mais nous avons étudié ce dernier document avec le régime napoléonien, dont les cent jours ne sont que le dernier sursaut.

La Charte du 4 juin I8I4 Elle a servi de modèle à la constitution de I875.

La Charte de I8I4 a servi de modèle à la constitution de I875. Notre constitution actuelle est une nouvelle édition de la Charte de I8I4. SI elle est extrêmement brève, c'est que par certains mots à peine indiqués, elle renvoie précisément à cette charte de I8I4 (et à celle de I830, qui n'en est qu'une seconde édition).

Similitude des aspirations des critiques et des plaintes formulées à cette époque et aujourd'hui.

Ce qu'il faut remarquer aussi, c'est la similitude des aspirations, des critiques, des plaintes que l'on lisait dans les journaux sous la Restauration et que l'on lit aujourd'hui; par exemple: le I6 février I826, le Journal des Débats reproche aux gouvernants et aux parlementaires, aux ministres de ne pas savoir parler français... D'autre part, les bourgeois de cette époque se croyaient toujours à un tournant de l'histoire, on est toujours à la veille d'un cataclysme; c'est ainsi qu'on peut lire le 20 juillet I826 : La révolution arrive, elle est à notre porte. Egalement le 24 janvier I825, on trouvait qu'il n'y avait plus que les paysans qui pouvaient vivre . Il y avait aussi la crise des domestiques, de la main-d'oeuvre; on critique l'exagération des salaires des ouvriers, des gages des domestiques: tout augmente, absolument comme aujourd'hui.

Cette époque est celle de la France crucifiée.

Source : BIU Cujas

c'est le roi de Prusse, l'Empereur de Russie qui sont à Paris et y gouvernent; ce sont les cosaques campés sur les Champs-Elysés, les Prussiens se promenant dans les rues de Paris. C'est une époque tragique, et qui prouve la force de la France et son pouvoir extraordinaire de résurrection. C'est aussi une époque où l'on se rendait compte de ce qu'a de relatif la fidélité politique. Il existe une estampe de ce temps, qui représente " le loyal député " : il prête serment à un buste de Louis XVIII, il est vétu mi-partie d'une défroque révolutionnaire et mi-partie d'un uniforme impérial avec la Légion d'Honneur; il foule aux pieds une crosse et une mître.

Elaboration de la Charte de I8I4.

Napoléon est vaincu le 3I mars. Les alliés entrent à Paris, ayant à leur tête Alexandre de Russie. Ils adressent une proclamation au peuple français disant qu'ils respecteront son indépendance, car ils ne sont pas en lutte contre le peuple français, mais contre Napoléon.

Le Ier avril, le Sénat désigne un gouvernement provisoire, avec Talleyrand et Montesquieu. Le 2 avril; il prononce la déchéance de Napoléon. Il était entendu, comme on l'a précisé, qu'il ne sortirait jamais de cette assemblée que des paroles basses etdes actes bas? Ce Sénat était l'ensemble des créatures de Napoléon, qui les avait gorgéss d'honneurs et d'argent ils ont été à plat devant Napoléon, tant que Napoléon a été au pouvoir : ils étaient chargés d'annuler les actes de Napoléon contraires à la liberté individuelle et à la liberté de la presse, ils n'ont jamais rien dit contre ses actes, et quand Napoléon est à terre, ils le dénoncent comme un tyran, ils dénoncent qu'il a porté des atteihes à la liberté individuelle et à la liberté de la presse, qu'ils étaient chargés de défendre, et ils prononcent la déchéance de Napoléon. C'est le coup de pied de l'âne. Ils n'avaient qu'une préoccupation : c'est celle qui se manifeste le 6 avril I8I4 dans la constitution sénatoriale.

La constitution sénatoriale du 6 avril I8I4.

Le Sénat rédige une constitution, par laquelle il appelle au trône Louis-Stanislas-Xavier, comte de Provence,(c'est le frère de Louis XVI). Les deux rois de la monarchie restaurée de I8I4 seront le comte de Provence, Louis XVIII, frère de Louis XVI, et le comte d'Artois, Charles X, autre frère de Louis XVI.

Dans cette constitution sénatoriale, il y avait une disposition qui était l'essentiel dans l'es-

Source : BIU Cujas

prit des sénateurs : c'était que " tous les sénateurs sont pairs dans le nouveau régime et conservent les sénatoreries que Napoléon leur avait données. Art. 6: " Les sénateurs actuels, à l'exception de ceux qui renonceraient à la qualité de citoyens français sont maintenus...La dotation actuelle du Sénat et des sénatoreries leur appartient. Les revenus en sont partagés également entre eux et passent àleurs successeurs....Les sénateurs qui seront nommés à l'avenir, ne peuvent avoir droit à cette dotation." Ces dispositions et le luxe de précautions déployées par les sénateurs pour défendre leurs intérêts matériels contribuent à jeter le discrédit sur la constitution sénatoriale.

Lorsque Louis XVIII apprend à Londres, où il se trouvait comme un pauvre exilé, que le Sénat l'appelle au trône de France, son premier mouvement fut d'être très satisfait. Mais son entourage lui dit de ne pas se presser, qu'il peut rentrer en France sans le concours du Sénat, et qu'il posera lui-même ses conditions, au lieu d'accepter les conditions du Sénat. Il repousse donc la constitution sénatoriale. Le Sénat alors, le 2 mai, dépose aux pieds du roi l'hommage de sa fidélité.

La déclaration de Saint-Ouen (2mai 1814)

A Saint-Ouen, avant d'entrer à Paris, Louis XVIII, qui n'est encore que Louis-Stanislas-Xavier, lance une déclaration importante, connue sous le nom de "déclaration de Saint-Ouen". Dans ce document,
I°) Le comte de Provence, futur Louis XVIII rejette la constitution sénatoriale. "Après avoir lu attentivement le plan de constitution proposé par le Sénat... nous avons reconnu que les bases en étaient bonnes, mais qu'un si grand nombre d'articles portant l'empreinte de la précipitation avec laquelle ils ont été rédigés, ils ne peuvent dans leur forme actuelle devenir lois fondamentales de l'Etat.
2°) Le roi "rappelé par l'amour de son peuple au trône de ses pères" convoque le Sénat,et le Corps Législatif pour le 10 juin "nous engageant à mettre sous leurs yeux le travail que nous aurons fait avec une commission choisie dans le sein de ces deux corps!" Mettre sous les yeux, ce n'est pas demander un vote ni même une approbation.
3°) Le roi indique quelles seront les bases de son gouvernement: gouvernement représentatif, dualité des Chambres, vote de l'impôt, liberté individuelle, liberté de la presse, liberté des cultes, irrévocabili-

Source : BIU Cujas

té de la vente des biens nationaux (pour rallier et rassurer les acquéreurs des biens des nobles et des biens de l'Eglise), responsabilité des ministres, maintien de la Légion d'Honneur, égalité de l'admission de tous aux emplois publics, liberté d'opinion et de vote.

Le document ainsi annoncé sera la Charte du 4 juin 1814.

Les caractères de la Charte de 1814.

Ce document n'avait pas évidemment été rédigé par Louis XVIII; on dit même que Louis XVIII n'a connu la charte qu'en même temps que la Chambre des Pairs et la Chambre des députés.

La Charte revêt systématiquement une allure archaïque.

Elle a été rédigée par trois commissaires royaux : Ferrand, Beugnot et Montesquiou assistés de 9 membres du Corps Législatif et de 9 sénateurs. Elle se caractérise par son préambule, qui était systématiquement rédigé dans un style archaïque. Le roi explique qu'il se préoccupe de "renouer la chaîne des temps que de funestes écarts avaient interrompue"; il veut restituer les institutions de l'ancienne monarchie. Certainement il y a des pairs et des députés, mais des pairs il y en avait autour de Charlemagne; quant aux chambres des députés, l'ancienne monarchie connaissait les Champs de Mars et les Champs de Mai. "Nous avons vu dans le renouvellement de la pairie une institution vraiment nationale et qui doit lier tous les souvenirs à toutes les espérances en réunissant les temps anciens et les temps modernes. Nous avons remplacé par la Chambre des députés ces anciennes assemblées de champs de mars et de mai et des chambres du tiers état, etc..."

La nouvelle constitution s'appellera "la Charte"

2° Le mot de constitution sent la Révolution, alors on n'en veut pas. Ce texte sera la Charte. C'est là une invention de Beugnot. La charte, c'était l'ensemble des libertés que le roi donnait à une commune : l'ensemble des libertés que le roi donne à la France sera la Charte.

Cette Charte est octroyés.

3° Cette charte est octroyée; elle n'est pas votée par les chambres; il n'y a pas même pas de contrat entre le roi et son peuple; c'est le roi qui, de sa propre volonté, donne cette charte : "A ces causes, nous avons volontairement et par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, et à toujours, de la charte constitutionnelle qui suit....."

4° Un autre caractère, c'est la date : "l'an

Source : BIU Cujas

Elle est datée de la I9e année du règne de Louis XVIII

I8I4 et de notre règne le I9ème c'est-à-dire que la charte est datée de la I9ème année du règne de Louis XVIII; il avait été roi errant, il avait été en Angleterre, en Russie, il avait connu tous les malheurs de l'exil, mais il tient à affirmer que du jour où Louis XVII est mort, lui, Louis XVIII, est devenu roi. Il ne devient pas roi en vertu de la constitution, parce que le peuple l'appelle, il devient roi en vertu de son sang, en vertu du droit divin. C'est pourquoi la charte ne parle pas de l'hérédité qui lui est antérieure.

Le libéralisme de la charte de I8I4.

Seulement si le roi tient à conserver toutes les apparences de l'ancienne monarchie, la charte de I8I4 est extrêmement libérale par rapport aux constitutions de l'Empire. La période de la Restauration est une période de liberté par rapport à ce qu'était l'Empire : liberté parlementaire, puisqu'on peut critiquer les ministres, liberté de la presse, puisqu'il y a des journaux autres que le Moniteur officiel comme cela se passait sous l'Empire.

L'organisation du règne de la bourgeoisie.

La charte de I8I4 établit le règime de la haute bourgeoisie et de l'aristocratie terrienne. De I8I4 à I830, c'est la haute bourgeoisie et l'aristocratie terrienne qui vont gouverner; de I930 à I848, ce sera la moyenne bourgeoisie, le commerce, la banque, l'industrie.

Les électeurs.

Le principe de l'électorat est posé dans la charte, organisé pour la première fois par la loi du 5 février I8I7 et aggravé par la loi de I820 sur le double vote.

Loi du 5 février I8I7

La charte dit que pour être électeur, il faut payer un cens de 300 francs. La loi du 5 février I8I7 donne un droit de vote égal à tous ceux qui paient cette quotité d'impôts. Pour comprendre la signification de ce cens, il faut d'abord se rappeler qu'il s'agit de francs or; par conséquent, l'impôt de 300 francs sous la Restauration serait aujourd'hui un impôt de I500 francs au moins. Mais ce n'est pas tout l'or a beaucoup perdu de sa valeur d'achat, et le franc-or sous la Restauration valait beaucoup plus que cinq fois le franc d'aujourd'hui. On a publié il y a trois ans un cahier de dépenses d'un certain chevalier de Constantin, cahier dans lequel on voit qu'il paie ses domestiques I2 Fr.50 par mois pour la femme de chambre, I5 francs par mois pour la cuisinière et le cocher, 20 fr. 85 pour le valet de pied, avec I5 frs d'étrennes il était généreux, il paie des souliers

Source : BIU Cujas

sur mesure IO frs; place Vendôme, à l'Hôtel du Rhin il paiera sa chambre 2 frs par jour, son fauteuil d'orchestre à l'Opéra 4 frs.50; au fin restaurant à la mode, il déjeunera pour Ifr.I8, il achète une perdrix 7 sous, une dinde 50 sous, une brebis valait 4 frs.IO - alors qu'aujourd'hui un gigot vaut 50 frs. Le pain était à I5 centimes le Kilo; il est aujourd'hui à 2 frs. I3 fois plus cher. Par conséquent 300 francs-or sont beaucoup plus que I.500 frs aujourd'hui. L'argent, sous la Restauration, a une telle valeur que les centimes circulent effectivement.

Il y a autre chose : les impôts sont en rapport avec les dépenses. Aujourd'hui, le budget est dans l'ordre de grandeur de 57 milliards; or sous la Restauration le budget a oscillé autour d'un milliard; en I8I9, le budget était de 900 millions pour toute la France. Payer 300 Frs d'impôts à cette époque, c'était donc payer beaucoup. Le résultat c'est qu'il y avait, pour l'ensemble de la France, environ 80.000 électeurs. Sous la Constituante, avec les trois journées de travail, il y en avait 4 ou 5 millions; à cette époque il y en a 80.000, c'est donc une toute petite minorité.

Par exemple dans le département de la Seine, qui était un département tout à fait extraordinaire par son importance, il y avait 2496 électeurs, et c'était un collège électoral, composé d'une façon un peu particulière : il comprenait des pairs de France, des avocats, des médecins.....On était élu avec 6 ou 700 voix; la campagne électorale n'avait donc pas du tout l'aspect qu'elle a aujourd'hui (Cf. le député d'Arcis, de Balzac); on reçoit les électeurs dans son salon. Il y a d'ailleurs une pression officielle formidable : c'est le roi qui nomme le président du collége électoral, et ce président est en général le candidat. Puis il,faut venir voter - et les débats sur la vérification des pouvoirs sont très intéressants à ce point de vue - il faut venir voter devant le bureau, qui comprend le président du collège électoral, qui est le candidat, le préfet, le sous-préfet; il faut s'approcher de la table devant laquelle ces personnages sont assis et il faut écrire son bulletin sous les yeux de tous ces personnages. Alors certains électeurs demandent qu'on leur donne un carton pour se cacher, mais le carton lui-même n'est pas admis, et alors même qu'ilexisterait, son usage serait un acte de méfiance à l'égard du bureau, il signifierait qu'on

Source : BIU Cujas

ne vote pas pour le candidat.

D'autre part, le roi ne se gène aucunement pour entrer dans la campagne électorale. Le 28 octobre I820, il adresse une proclamation qui signifie en somme qu'il faut voter pour les candidats qu'il désignera comme présidents des colléges électoraux.

L'élaboration de la loi du double vote. (29 Juin I820)

Le régime électoral prévu par la charte a été modifié par la loi du 29 juin I820, dite : loi du double vote.

Les Bourbons revenus avaient la préoccupation de savoir si la branche aînée se perpétuerait sur le trône. En effet, Louis XVIII n'avait pas d'enfant; son frère Charles X avait bien plusieurs enfants, mais son fils aîné, le Dauphin, Duc d'Angoulème, était marié et n'avait pas d'enfant, et avait perdu tout espoir d'en avoir.

Par conséquent, toute la sollicitude de la branche aînée des Bourbons était concentrée sur l'autre fils, le duc de Berry. Alors on s'empresse de le marier avec une princesse italienne, et quelque temps après ce mariage, un cordonnier, qui s'appelait Louvel, vient à Paris afin d'éteindre la branche aînée des Bourbons. Au moment où le duc de Berry sortait de l'Opéra, Louvel fendit la foule et le tua avec un instrument de sellerie.

Le geste de Louvel n'atteignit pas son but, parce que au moment où le duc de Berry fut assassiné, la duchesse de erry attendait un enfant, que l'on appela l'enfant du miracle, qui devint le duc de Bordeaux, et prit dans la suite le nom de Comte de Chambord; il sera le prétendant de la branche aînée des Bourbons au trône de France après la chute du second Empire.

L'assassinat du duc de Bérry provoque un mouvement violent de réaction. Chateaubriand, injuste comme on l'est toujours dans les luttes politiques, parlant du ministère de M. Decazes, qui était tombé après l'assassinat du duc de Berry, écrit : Le pied lui a glissé dans le sang, parce qu'on accusait le ministère d'avoir par ses idées libérales poussé Louvel. Dans ce mouvement de réaction, il y a une loi sur la presse, et aussi cette loi du 29 juin I820 sur le double vote.

Autrefois les électeurs à 300 Frs venaient voter au chef-lieu du département; c'étaient des hoberaux, des propriétaires de campagne; on estime que l'air de la grande ville leur était néfaste, qu'ils

Source : BIU Cujas

étaient là en contact immédiat avec des libéraux ou des esprits dégagés de l'esprit de tradition, avec des commerçants, des industriels, toutes personnes que la majorité monarchiste voyait d'un mauvais oeil. Alors on décide que désormais tous les électeurs à 300 Frs voteront au chef-lieu d'arrondissement, dans leur milieu, où ils ne seront pas exposés aux influences de la grande ville. Ils votent donc à l'arrondissement et nomment directement un certain nombre de députés.

Ensuite les électeurs les plus imposés dans la proportion du quart, s'en allaient au chef-lieu du département, et y formaient un collège, qui nommait 172 députés; alors que les autres électeurs dans l'ensemble n'en élisaient que 300. On voit le jeu qui tend à donner un privilège à la grande fortune, à la grande propriété foncière, puisque les électeurs les plus riches parmi les riches votent deux fois, d'abord à l'arrondissement et ensuite au département, et que le quart des électeurs les plus riches élisent environ le tiers des députés.

Cette loi produira d'abord les effets recherchés, en ce sens qu'elle donnera des résultats conservateurs; mais à mesure que le système fonctionnera, il s'usera et des libéraux finiront par entrer à la Chambre.

Les éligibles

Pour être éligible, il faut avoir 40 ans. C'est un âge avancé, qui indique le caractère conservateur de la charte. Mais surtout il faut payer une contribution foncière de 1.000 Frs. Cela faisait pour l'ensemble du pays 16.000 éligibles. Mais ils étaient inégalement répartis à la surface du territoire. Il y en avait un grand nombre à Paris, et par contre il y avait des départements où il n'y en avait qu'un ou deux. Alors la charte décide que dans chaque département il y aura au moins 50 éligibles, c'est-à-dire que s'il n'y a pas 50 citoyens payant le cens de 1.000 Fr. seront éligibles les 50 citoyens payant le plus d'impôts. C'est donc un chiffre d'éligibles extrêmement minime.

Aussi il y a eu des fraudes assez nombreuses de gens qui trouvaient qu'ils ne payaient pas assez d'impôts. Par exemple un individu a une propriété pour laquelle il paie 700 Frs d'impôts : il n'est pas éligible. Alors il achète une propriété, qui est taxée 400 Frs; il figure alors sur les listes et il

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions Ecrites et Orales
O

Source : BIU Cujas

sera éligible. Seulement il passe une contre-lettre qui déclare qu'il n'est pas propriétaire et n'a rien acheté. Ces fraudes sont fréquentes; elles apparaissent dans les débats sur la vérification des pouvoirs et entrainent le plus souvent l'invalidation du patriculier, qui a été élu par ce moyen.

Ce qu'il y a de plus intéressant, c'est qu'à cette époque bénie les électeurs se préoccupaient d'avoir des candidats dignes d'eux, et alors ils les faisaient riches. C'est ainsi que le grand orateur Berryer se vit offrir par souscription des électeurs le domaine d'Angerville, qui le fait éligible.

Division du Parlement en deux Chambres. La Chambre des députés des départements.

Le Parlement était divisé en deux chambres : la Chambre des députés des départements et la Chambre des Pairs. Les députés étaient élus pour cinq ans et la chambre était renouvable chaque année par cinquième. Par conséquent chaque année il y a une élection dans le pays, pour un cinquième des députés, ce qui crée un peu une agitation permanente. Or il apparait qu'à chaque élection ce sont des membres de l'opposition qui arrivent au pouvoir; les élections partielles sont souvent des élections d'opposition. Aussi le gouvernement n'est jamais sûr de sa majorité.

C'est dans ces conditions que, le 5 juin 1825 M. de Villèle fit voter la loi dite de Villèle, ou de septennalité, sur le renouvellement intégral et septennal de la chambre des députés. Les députés sont désormais élus pour sept ans, au lieu de cinq ans, et ils seront renouvelés intégralement tous les sept ans, c'est-à-dire que tous les députés iront ensemble devant le corps électoral.

Ce qu'il y a de remarquable, c'est que par cette loi tous les députés se voient attribués sept ans, alors même qu'ils n'auraient plus qu'un an à faire. C'est là quelque chose de tout à fait anormal, que l'on ne reverra qu'en temps de guerre. Cela ne porte d'ailleurs pas bonheur à cette chambre, puisqu'elle est dissoute bien avant le délai de sept ans.

La chambre des Pairs.

Il y avait une chambre haute, la Chambre des Pairs; les membres en étaient nommés par le roi en nombre illimité et à titre héréditaire. Les pairs étaient en nombre illimité. Le roi pouvait en nommer autant qu'il voulait, et le pair ainsi nommé transmettait son siège à son fils aîné et, avec la permission du roi, s'il n'avait pas de descendance directe, il pouvait transmettre la pairie à un neveu.

Source : BIU Cujas

Cette règle du nombre illimité des pairs avait pour conséquence de mettre la chambre des pairs à la disposition du roi. En effet, si la chambre des pairs résistait à une volonté du roi, ou à la volonté du gouvernement, appuyé sur la chambre des députés, le roi faisait ce que l'on appelle "une fournée de pairs", c'est-à-dire qu'il nommait des pairs en nombre suffisant pour changer la majorité de la chambre. Dans une revue de fin d'année, on disait que maintenant il y avait un boulanger qui faisait des fournées de pairs, tandis que du temps de Napoléon on faisait des fournées de couronnes - ce qui était plus reluisant.

Mais l'institution de la fournée de pairs agit surtout à l'état de menace, parce que le titre de pair vaut parce qu'il est rare; c'est comme le titre de Lord en Angleterre; Si tout le monde est pair ou chevalier de la Légion d'Honneur, on se distingue en n'étant pas pair ou en ne portant pas de décoration. Il arrive donc qu'il suffit que le roi annonce la fournée pour que la chambre des pairs s'incline.

Sous la Restauration la vie publique était concentrée à la chambre des députés. C'est d'ailleurs la règle ordinaire : Le roi, lorsqu'il nommait un pair, lui donnait un titre de noblesse, et à l'intérieur de la pairie, il pouvait le faire avancer. Le roi conservait donc une certaine influence sur les pairs par cet espoir d'avancement dans la hiérarchie nobiliaire.

La chambre des pairs siège au Luxembourg, et c'est à partir de ce moment que ce palais devient le siège de notre seconde chambre. Mais la chambre des pairs ne siège pas dans la salle qui est actuellement celle du Sénat, et qui a été bâtie de 1836 à 1841. C'est au centre de la galerie du premier étage, à l'endroit où il y a maintenant une cheminée qu'on établit une cloison pour installer la chambre des pairs. C'est en cet endroit historique que fut jugé et condamné le Maréchal Ney, et aussi Louvel.

Les séances de la chambre des pairs étaient secrètes. Elles étaient présidées par le Chancelier de France. Les pairs avaient un costume luxueux.

La chambre des pairs joue le rôle de haute cour de justice. Elle est juge des attentats à la sûreté de l'Etat, des attentats contre la personne royale, des complots tendant à changer la forme du gouvernement.....etc. Cela c'est la compétence ra-

Source : BIU Cujas

tione materiae. Elle est compétente aussi ratione personae , c'est-à-dire que la chambre des pairs est juge de ses membres; lorsqu'un pair commet un crime il est jugé par ses pairs, suivant l'expression consacrée : il est jugé par la chambre des pairs.

Elle connut des procès retentissants. C'est d'abord le procès du Maréchal Ney, du 4 au 6 décembre 1815. Le Maréchal Ney, envoyé par Louis XVIII à la rencontre de Napoléon revenu de l'Ile d'Elbe, avait promis de le ramener dans une cage de fer, mais quand il voit Napoléon il se met à sa disposition et le ramène à Paris. Alors le gouvernement de Louis XVIII le traduit devant un conseil de guerre, dont les membres sont très embarrassés, parce que le Maréchal Ney est un camarade. Ils disent que le Maréchal Ney étant pair doit être jugé par la chambre des pairs. Le procès est en effet renvoyé à la Chambre des pairs; il commence le 4 décembre 1815 et le 6 décembre le Maréchal Ney est condamné à mort par 136 sur 168 votants. Il fut exécuté à l'endroit où on voit sa statue, au bout de l'avenue de l'Observatoire. C'est là une histoire extrêmement tragique. Il aurait mieux valu que le gouvernement de Louis XVIII le laissât s'évader; s'il s'était réfugié dans les montagnes du centre, un gouvernement habile ne l'aurait pas trouvé. C'est là une tache de sang sur le début de la Restauration. D'ailleurs il y avait à ce moment un déchaînement de passions formidable.

Après le procès du Maréchal Ney eut lieu le procès de Louvel, qui fut également condamné à mort. Puis il y eut le procès des ministres de Charles X.

Sur le régime parlementaire et la physionomie des chambres, il y aurait beaucoup à dire. Il y a des incidents qu'il faut cependant connaître.

La vie parlementaire et la physionomie des Chambres sous la Restauration

C'est d'abord l'expulsion de Manuel. Pour comprendre cette affaire, il faut savoir que la Chambre des Députés de la Restauration est une réunion de gens du même monde, de grands bourgeois; le ton est celui des membres d'un conseil d'administration; ce sont des gens modérés en général, des gens de même éducation; de sorte que la moindre parole un peu vive détonne. Ainsi le 28 mai 1824 M. de Girardin se fait rappeler à l'ordre dans la discussion sur la loi sur le recrutement de l'armée, parce qu'il s'est plaint que l'ardeur martiale, qui caractérisait autrefois la France, n'existait presque plus.

Quand aux paroles qui ont provoqué le scandale et l'expulsionde Manuel, elles furent prononcées le

Source : BIU Cujas

26 février 1823 à propos de l'expédition d'Espagne, Manuel fit allusion à l'exécution de Louis XVI. Alors le vicomte de Foucault qui commandait la gendarmerie du Luxembourg fut appelé et expulsa Manuel. Il faut donc bien peu de chose pour soulever dans cette chambre une violente émotion.

D'autre part, il y a une tenue qui n'est pas celle d'aujourd'hui. On n'était pas obligé de mettre l'uniforme de député pour assister aux séances, mais pour parler ou pour déposer une motion quelconque on devait mettre son uniforme.

Il y avait aussi des formalités singulièrement archaïques, rappelant l'ancien régime. Les députés étaient convoqués par une lettre close émanant du roi, lettre ainsi conçue : "Très cher et bien-aimé! nous vous faisons cette lettre pour vous prévenir que notre intention est que vous vous rendiez à Paris pour la convocation de la Chambre. Et à cela ne faites faute, car tel est notre bon plaisir. Sur ce, je prie Dieu qu'il vous ait en sa Sainte Garde."

D'autre part, il y avait chaque année une séance d'ouverture. La chambre des pairs et la chambre des députés étaient réunies; le roi arrivait dans le palais du Louvre, toute l'assemblée était debout et découverte; le roi disait : Messieurs les Pairs, asseyez-vous. Mais le roi était un trop haut personnage pour s'adresser directement aux députés; aussi c'était le Chancelier qui leur disait : "Messieurs les Députés des départements, le roi vous permet de vous asseoir."

Il y avait là toute une série de formalités archaïques, qui ne répondaient pas à la réalité, car la Chambre des députés de la Restauration fut une grande assemblée. Cette époque de la Restauration fut une époque d'éloquence, où il y avait des discours ordonnés extrêmement soignés. Il y avait des orateurs comme M. de Serres, Benjamin Constant, Chateaubriand, et surtout le Général Foy.

Les prérogatives de l'exécutif. L'initiative des lois.

On ne peut pas parler des partis sous la Restauration, cela entraînerait trop loin. Il faut seulement, dire quelques mots du roi. Le gouvernement appartient au roi; mais ce qui mérite l'attention, c'est que le roi est assisté de ministres responsables devant les chambres. Les prérogatives de l'exécutif sont extrêmement fortes. Dans le préambule de la Charte, le roi affirme que : "notre premier devoir envers nos peuples était d'assurer les prérogatives de notre couronne." Aussi le roi a-t-il seul l'initia-

Source : BIU Cujas

tive de la loi. Les Chambres ne peuvent pas prendre l'initiative d'une loi, elles peuvent simplement supplier humblement le roi de leur soumettre un projet sur une matière déterminée. Mais on n'admettrait pas qu'un projet rédigé en articles fut déposé sur le bureau de la chambre.

Le droit de sanction.

Ce n'est pas tout : lorsque le roi a déposé un projet, lorsque les deux chambres ont voté ce projet de loi sans pouvoir le modifier, le roi peut encore dire que ce n'est pas une loi, car le roi a le droit de sanction.

Il y a même un cérémonial assez remarquable : le bureau de la chambre se transporte en corps chez le roi pour lui soumettre le projet de loi.

Le droit de faire grâce, de faire des règlements pour la sûreté de l'Etat.

Le roi reçoit le droit de faire grâce, qui avait été enlevé au roi de 1791. Il reçoit le droit en vertu de l'art. 14 de la charte, de faire des règlements, de faire, dit l'art. 14, des ordonnances pour l'exécution des lois et - il faut remarquer le dernier terme - pour la sûreté de l'Etat. Il y a dans ce dernier terme quelque chose de formidable. C'est ce que les auteurs allemands appellent le droit de nécessité, c'est-à-dire qu'en cas de nécessité le roi pourra prendre des ordonnances pour sauver l'Etat, même si elles sont contraires à la loi, même si elles sont contraires à la charte.

Apparition du régime parlementaire.

Le roi a donc des pouvoirs extrêmement considérables, mais ces pouvoirs sont singulièrement atténués, parce que, pour la première fois en France, on voit apparaître le régime parlementaire. Il ne faut pas croire que le régime parlementaire c'est celui où il y a un parlement. Le régime parlementaire, c'est celui où le parlement joue un rôle dans le gouvernement. Aux Etats-Unis, il y a un parlement, et il n'y a pas un régime parlementaire. En France le régime parlementaire apparaît pour la première fois avec la charte de 1814.

Le régime parlementaire consiste en ceci qu'il y a un chef de l'Etat, qui est un roi, un empereur ou un président de la République, mais ce chef de l'Etat n'est pas le chef du gouvernement, le chef du gouvernement c'est le président du conseil des ministres. Parconséquent, il faut faire la distinction entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. Le chef de l'Etat ne peut rien faire sans le contre-seing d'un ministre. Il nomme les ministres; par conséquent les ministres ne vivent que par la volonté du chef de l'Etat, mais ils ne conservent cette vie que par la volo

Source : BIU Cujas

té du parlement. Le parlement peut renverser les ministres, pour le seul motif que ces ministres n'ont pas sa confiance. C'est ce qu'on appelle la responsabilité politique des ministres, qui est simplement formulée dans la charte de 1814, comme dans la constitution de 1875, en ces termes : Les ministres sont responsables devant les chambres.

C'est la responsabilité politique, ce n'est pas la responsabilité pénale, c'est-à-dire qu'un simple désaccord sur les principes et la direction de la politique amène la chute du ministère.

Voilà le germe qui était déposé dans la charte de 1814 et qui fut développé par Chateaubriand dans sa fameuse brochure : La monarchie selon la charte.

Comment Louis XVIII favorisa le régime parlementaire.

Cette forme du régime parlementaire fut facilitée singulièrement par la poussée et le tempérament du roi Louis XVIII. Louis XVIII est incontestablement une grande figure de l'histoire. C'était un homme extrêmement intelligent, extrêmement lettré, mais il avait un tempérament extraordinaire. Le peuple français fut très surpris lorsque, pour faire sa rentrée à Paris, il ne put pas monter à cheval et dut simplement se contenter de monter en voiture, quoiqu'il portât toujours un costume d'équitation. Il était à peu près impotent. Il s'écartait donc un peu par tempérament physique, de l'activité gouvernementale. (Sur tous ces points, v. Joseph-Barthelémy, L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X).

D'autre part, les affaires ne l'intéressaient pas. Il s'intéressait davantage à une élection à l'Académie française qu'à un traité avec une nation étrangère. Puis il avait - ce qui était tout à fait de l'ancien régime - l'esprit de favoritisme. C'est d'ailleurs un esprit qui est de tous les régimes; les hommes puissants éprouvent le désir d'avoir auprès d'eux des gens qui ne soient que leurs créatures, des gens qui sont nés rien dans la hiérarchie sociale; de sorte que si ils deviennent quelque chose ce ne soit que par leur volonté à eux. C'est la volonté d'avoir un favori. Le roi LOUIS XVIII a un favori, le ministre Decazes, auquel il écrit tous les jours, alors qu'il le voyait tous les jours.

Louis XVIII, qui avait ce tempérament, avait vécu en Angleterre. Il connaissait les moeurs du régime parlementaire, du régime dans lequel les chambres renversent les ministres. Et un jour que les

Source : BIU Cujas

ministres le reconduisaient à sa voiture, il leur dit : "Aujourd'hui c'est vous qui m'envoyez promener, mais lorsque les chambres vous auront mis en minorité, c'est moi qui vous enverrai promener." C'est tout le régime parlementaire qui est dans cette formule.

La chambre introuvable.

Puis il y a la "chambre introuvable" et ses passions. La chambre élue au moment de la Restauration fut une chambre introuvable, qui arriva à gêner le roi. Louis XVIII était rentré dans son château des Tuileries, il était remonté sur son trône, il pouvait se déclarer satisfait. Au contraire, tous les émigrés qui peuplaient la Chambre n'étaient pas rentrés dans leurs hôtels, dans leurs domaines, et M. de Richelieu put dire un jour : Je passe tous les jours devant la maison qui a été celle de ma famille et je n'y puis plus entrer. Ce qui voulait dire qu'il n'avait pas de passion et aurait cependant pu en avoir, puisqu'il n'était pas rentré dans ses biens. Mais tous n'étaient pas du même avis, et la chambre introuvable était beaucoup plus royaliste que le roi. C'est la chambre introuvable qui a par suite affirmé le principe du régime parlementaire.

Comment s'est institué le régime parlementaire.

Il n'y avait pas, comme aujourd'hui, le droit d'interpellation. Aujourd'hui, quand on veut renverser un ministère, on lui adresse une interpellation, qu'un député développe; le gouvernement répond et ensuite il y a un ordre du jour. Si c'est un ordre du jour de méfiance, le ministère tombe. Cette procédure n'existait pas sous la Restauration, alors la chambre se sert de détours.

L'adresse au discours du trône.

Il y a en premier lieu la réponse au discours du trône. Le roi, à l'ouverture de la session, prononce un discours, comme cela se fait encore en Angleterre. La chambre répond à ce discours par une adresse, dans laquelle elle parcourt les divers domaines de la politique, et par conséquent fait connaître son opinion sur la politique et sur les ministres.

Les pétitions

En second lieu, il y a les pétitions. Les chambres reçoivent un grand nombre de pétitions. Lorsqu'un député veut faire ce qu'aujourd'hui on appellerait une interpellation, il s'entend avec un particulier, qui adresse une pétition à la chambre. Par exemple, il y a des troubles à Grenoble; les habitants paisibles de Grenoble vont déposer une pétition à la chambre; celle-ci renverra la pétition à une commission, qui fera un rapport; on discutera sur ce rapport. C'est-à-dire qu'on discutera ainsi la politique du gouvernement.

Source : BIU Cujas

La discussion du budget,

En troisième lieu, il y a la discussion du budget. A propos du budget de chaque ministère, on discute la politique de ce ministère et celle du gouvernement tout entier.

La loi des comptes.

En quatrième lieu, il y a la loi des comptes. Chaque année, le gouvernement doit déposer ses comptes, c'est-à-dire la manière dont il a exécuté le budget. Aujourd'hui, la loi des comptes n'a aucune espèce d'importance; elle n'intéresse personne. Au début d'une séance, dans le brouhaha d'un commencemet de séance, on approuve les comptes de cinq ou six années sans y faire la moindre attention. Jamais il n'y a la moindre observation sur la loi des comptes. parce qu'elle vient trop tard, que les ministres dont les comptes sont examinés ne sont plus au pouvoir; puis parce que, au fond les choses sérieuses n'intéressent pas beaucoup le parlement et le pays.

Au contraire, sous la Restauration et la Monarchie de juillet, ce sont les gros imposés qui sont là, c'est-à-dire les gens qui supportent les conséquences de la gestion financière. Alors la discussion de la loi des comptes est une discussion extrêmement minutieuse.

Voilà donc les différentes façons, dont on pouvait provoquer une discussion amenant la chute du ministère.

La révocation des ministres par le Chef de l'Etat.

Dans le régime parlementaire, le roi nomme les ministres et c'est la chambre qui les renverse. C'est le cas normal. Mais il arrive aussi que le chef de l'Etat révoque les ministres, car il y a dans le texte de la Charte - et ce sont aussi les termes de la Constitution de 1875 - "le chef de l'Etat nomme et révoque les ministres". La révocation des ministres par le chef de l'Etat est un acte tout à fait exceptionnel. Toutefois on peut en relever, au cours de notre histoire quatre exemples.

Le premier sous la Restauration, et ce n'est pas un exemple ordinaire, puisque c'est la révocation de Chateaubriand, ancien ambassadeur, académicien, écrivain plein de gloire et de prestige et ministre des affaires étrangères. A ce moment-là, en 1824, le gouvernement de M. de Villèle déposa une loi sur la Conversion des rentes, c'est-à-dire sur la réduction des rentes. Ce projet fut vivement combattu, notamment par l'Archevêché de Paris. Chateaubriand ne défendit pas la loi, et au contraire, il l'attaqua vivement en propos de couloirs et de salon. Villèle ne fut pas content, et Louis XVIII, qui n'avait

Source : BIU Cujas

jamais pu supporter Chateaubriand parce qu'il était un peu jaloux de lui, révoqua Chateaubriand dans des conditions de brutalité extraordinaire. Il arrive au château, il vient - suivant l'expression consacrée faire sa cour: le roi se détourne de lui; Chateaubriand va à son ministère et y trouve l'Ordonnance suivante: Notre Sieur de Villèle est chargé du ministère des affaires étrangères, en remplacement de notre sieur de Chateaubriand. Chateaubriand n'est pas content. Il déclare qu'il n'a pas volé la montre du roi sur sa cheminée, qu'il ne méritait pas d'être chassé comme un valet. C'est à partir de ce moment qu'il fait au gouvernement de Villèle une opposition acharnée.

Charles X.

En 1824, après la mort de Louis XVIII, son frère, le comte d'Artois, monta sur le trône avec le titre de Charles X. C'était un personnage tout à fait différent, comme caractère et comme tempérament du Comte de Provence, son frère aîné, et pendant tout le règne de Louis XVIII les intrigues réactionnaires, les intrigues des "Ultras", comme on disait, se concentraient au tour de Charles X. (on peut avoir une idée de la double physionomie de Charles X et de Louis XVIII, en lisant les volumes de M. Lucas de Breton: le Prince errant, et le roi gentilhomme. Cf. aussi les deux volumes de M. de la Gorce sur la Restauration, Louis XVIII, Charles X.).

Charles X est une physionomie intéressante, mais c'est tout à fait le roi d'ancien régime.

Cependant, le 4 janvier 1828, il est obligé par le jeu du régime parlementaire, de se séparer de M. de Villèle, et il fait alors appel à M. de Martignac, qui est une des très belles physionomies de cette époque. M. de Martignac sera renversé par M. de Polignac, mais le défendra devant la Chambre des pairs, quand M. de Polignac sera accusé de complot contre la sûreté de l'Etat.

Le ministère de M. de Polignac.

Charles X n'aimait pas M. de Martignac, dont il se sépara au premier prétexte, et le 8 août 1829 il appela au ministère M. de Polignac. C'est un ancien familier de la reine Marie Antoinette, c'est un représentant de la cour ancienne, c'est un homme qui n'a rien appris de la France moderne; il veut ignorer absolument qu'il y a eu une révolution ou un empire; il voulait lire la Charte, mais en renvoyer l'application à dix ans; il était pair de France, mais avait toujours refusé de prêter serment à la Charte, parce que la Charte contenait le principe de la liberté des cultes. C'est dire qu'avec cet homme on devait s'attendre à certains incidents.

Le ministère Polignac n'est pas d'ailleurs

Source : BIU Cujas

remarquable simplement par la présence de Polignac, mais aussi par celle de La Bourdonnaye - qui demandait en I8I5 "des fers, des bourreaux, des supplices" pour les adversaires de la royauté. Le ministre de la guerre était M. de Bourmont, déserteur de Waterloo; si bien qu'aucun amiral ne voulut s'asseoir comme ministre de la Marine, à côté de Bourmont et Polignac dût nommer comme ministre de la Marine le préfet de Bordeaux, M. d'Hausser. M. d'Hausser a publié des mémoires très intéressants, dans lesquels il donne une appréciation très caricaturée de ses collègues, il prétendait pouvoir gouverner la France sans difficulté, pourvu qu'il ait un peu d'argent.

L'adresse des 22I.

Le I6 mars I830 a lieu la discussion de l'adresse, en réponse au discours du trône. Cette discussion donne lieu à un débat très large, auquel prennent part Berryer et Guizot. Cette adresse est portée à Charles X par une grande députation de la Chambre, le président de la chambre était alors Royer-Collard.

L'adresse votée par 22I membres est sévère. Elle dit que la Charte pose la règle du concours nécessaire entre le gouvernement et la Chambre. La Chambre est obligée de dire au roi que les ministres n'ont pas sa confiance. Charles X accueille très mal cette déclaration; il proroge la Chambre, et le I6 mai I830 il prononce la dissolution de la Chambre.

Les élection ont lieu le 23 juin dans les arrondissements et le 3 juillet dans les départements. d'après la loi du double vote. Ces élections sont hostiles au ministère de Polignac. Sur 428 députés, il y a 270 membres de l'opposition, tandis que le ministère n'a pas I50 voix.

Les ordonnances de juiller. (25 juillet I830).

C'est alors que, le 26 juillet I830, paraissent les fameuses ordonnances de Juillet. Il y en a quatre la première ordonnance supprime la liberté de la presse; la seconde prononce la dissolution de la Chambre des députés, avant même que la Chambre se soit réunie. On comprend combien cela est grave, parce que ce n'est pas une mesure contre la Chambre, puisque la Chambre ne s'est pas encore manifestée, c'est une mesure contre le corps électoral, c'est la cassation d'une décision d'un corps électoral. On admet en général d'ailleurs, qu'on ne peut pas faire dissolution sur dissolution, et que quand une chambre est élue, il faut au moins qu'elle se réunisse.

La troisième ordonnance réduisait le nombre des députés à 258. C'est une nouvelle illustration de cette règle de l'évolution constitutionnelle: plus les régimes sont démocratiques, plus les assemblées sont nombreuses; plus au contraire, on a un mouvement de réaction, moins les assemblées sont

Source : BIU Cujas

nombreuses. En outre, l'Ordonnance exclut les patentes du cens. Pour être électeur, il faut payer 300 frs d'impôts directs; mais les impôts directs sont, soit l'impôt foncier, que l'on paie sur la terre, soit l'impôt des patentes que l'on paie sur le commerce ou l'industrie. Or il n'y a de véritablement conservateur que l'impôt sur la terre; quant à l'impôt de la patente, il est payé par les banquiers et les commerçants, et il est entendu que les banquiers et les commerçants sont libéraux. Alors l'Ordonnance déclare que l'impôt foncier seul comptera pour le cens.

Cette même Ordonnance supprime la loi de septennalité de Villèle et déclare que la Chambre sera élue pour cinq ans et renouvelée par cinquième chaque année. Enfin, elle décide que les collèges d'arrondissement n'éliront plus les députés, ils se borneront à nommer des candidats parmi lesquels les collèges départementaux nommeront les députés. Ces collèges ne seront pas d'ailleurs obligés de nommer tous les députés sur la liste ainsi dressée par les collèges d'arrondissement. Charles X disait que la Charte parlait de "la chambre des députés des départements"; il n'y avait donc que les collèges des départements qui pouvaient nommer des députés.

Enfin, la quatrième Ordonnance convoquait les électeurs pour les 6-8 juillet 1830.

Ces Ordonnances, non seulement modifiaient des lois, mais elles modifiaient la Charte. Charles X les prenait en vertu de l'art. 14 qui dit: le roi prend des ordonnances "pour la sureté de l'Etat." Chateaubriand avait dit qu'il ne serait pas étonné qu'un jour cet article avalât toute la chambre; c'est ce qui est arrivé, puisque en cas de nécéssité, le roi se croyait autorisé à prendre des mesures non seulement illégales, mais encore inconstitutionnelles Ces ordonnances étaient l'oeuvre du vieux parti royaliste.

Les journées de Juillet 1830 L'abdication de Charles X.

Les 27, 28 et 29 juillet , ce sont les trois glorieuses journées de juillet, en l'honneur desquelles a été élevée la colonne de la place de la Bastille, la colonne de juillet.

Charles X n'a plus la disposition des troupes: on se trouve sans gouvernement; celui-ci va appartenir, comme dans toutes les circonstances troublées, à ceux qui en auront l'initiative. On nomme Lafayette président du gouvernement provisoire. Une commission se forme qui envoie des délégués à Neuilly, chercher le duc d'Orléans. Le 31 juillet, le duc d'Orléans fait une proclamation annonçant qu'il accepte le titre de lieutenant général du royaume. Par conséquent,

Source : BIU Cujas

le duc d'Orléans, sans aucun titre, se proclame lui-même, puisque les gens qui l'avaient nommé n'avaient aucun pouvoir. Charles X, le 1er août, nomme à son tour le duc d'Orléans lieutenant général du royaume, et le 2 août, Charles X abdique en faveur de son petit-fils, le comte de Chambord, fils du duc de Berry, qui avait été assassiné en 1824 par Louvel. Charles X a un fils, le dauphin, mais celui-ci est impopulaire, il abdique donc en faveur de son petit-fils.

Le 7 août 1830, 252 députés sur 406 appellent au trône le duc d'Orléans. C'est le fils de Philippe-Egalité, qui était membre de la Convention, et qui en cette qualité avait voté la mort de son cousin Louis XVI. Il pensait, grâce à cet acte, échapper à l'échafaud; il sera tout de même décapité. Quant à Philippe-Egalité, il descendait de Philippe IV d'Orléans, époux de la Princesse Palatine, fils de Louis XIII, et frère de Louis XIV. C'était donc la branche cadette des Bourbons, Louis-Philippe a eu des enfants et ce sont des descendants de Louis-Philippe qui représentent aujourd'hui la dynastie française.

Louis-Philippe, pendant toute la période de la Restauration est un peu traité en suspect; il n'est pas admis en France, il vit en Angleterre. Puis il vient à Paris, s'installe au Palais-Royal, et là est un centre d'intrigues contre la branche aîné.

Louis-Philippe duc d'Orléans devient roi des Français.

Donc le 7 août 1830, 252 députés l'appellent au trône. En même temps ils modifient la Charte de 1814. Moyennant l'acceptation de ces modifications le peuple français appelle au trône Louis-Philippe d'Orléans.

Alors, le9 août 1830, Louis Philippe vient au Palais Bourbon; on lui lit la Charte; il l'accepte et fait serment de l'observer, à partir de ce moment il abandonne son fauteuil placé près du trône et occupe le trône; et à partir de ce moment le procès-verbal porte: "Sa Majesté Louis Philippe, Roi des Français"

La théorie de la quasi-légitimité. Le caractère contractuel de la Charte.

C'est donc une charte contractuelle; il y a entre la branche cadette des Bourbons et le peuple français, un contrat représenté par la Charte. Tandis que la Charte de 1814 avait été octroyée par la volonté du roi, la Charte de 1830 est une charte contractuelle. Louis-Philippe sera un peu embarrassé de cette origine, car en somme il est le roi de la Révolution; ce n'est pas douteux. Il n'a aucun titre On comprend le titre de la légitimité, on comprend cette hérédité de la branche aînéequi se perd dans la nuit des siècles; quant à Louis Philippe, il arrive au lendemain d'une révolution.

Source : BIU Cujas

Alors on inventera pour lui la théorie de la quasi-légitimité. Il fait remarquer que le trône n'appartient pas à un individu, mais à la famille royale. Le trône était vacant; Charles X était parti; le Comte d'Angoulême avait abdiqué; le Comte de Chambord était un enfant; c'était Louis Philippe qui se trouvait le plus près du trône, alors il l'a occupé.

Légitimistes et Orléanistes.

Mais jusqu'à 1848, il y aura les partisans de la branche aînée qui seront les légitimistes, et les partisans de la branche cadette, qui seront les orléanistes, division qui existera encore au moment de l'assemblée nationale, au moment de l'élaboration de la constitution de 1875, qui fera que la République a été votée par une branche monarchique.

Naturellement ce gouvernement de Louis Philippe sera boudé par les partisans de la branche aînée. par les légitimistes. Par suite de l'extinction de la branche aînée, le représentant actuel de la dynastie est un descendant de Louis Philippe.

La Charte de 1830.

La Charte de 1830 sera une nouvelle édition revue et corrigée de la Charte de 1814: d'une part, suppression du préambule, qui est outrageant pour la souveraineté nationale; d'autre part, Louis Philippe n'est plus roi le France et de Navarre, ce qui indiquait la continuation de la tradition monarchique, il s'appelle: roi des Français, ce qui veut dire que ce sont les Français qui l'ont appelé pour roi dans cette séance du 9 août 1830. Ce sont là d'ailleurs des doctrines qui seront empruntées par la suite dans les monarchies allemandes lorsqu'elles feront des révolutions; l'idée de contrat, qui apparaît à peine en 1830, sera construite comme une véritable doctrine par les juristes allemands.

La religion catholique était en 1814, la religion de l'Etat. Sous la monarchie de 1830, elle ne sera plus que la religion professée par la majorité des Français. Le gouvernement de Louis Philippe est légèrement anti-clérical. Cette Chambre fera exprès par exemple, de siéger le dimanche, on supprimera les crucifix des salles où se réunit la chambre.

La Chambre des pairs est maintenue, mais l'art. 69 de la Charte promet une série de lois: une loi sur l'organisation de la Chambre des pairs, une loi sur les institutions municipales et départementales, une loi sur la liberté de l'enseignement, etc. Donc, en principe, la charte de 1830 annonce une modification de la charte de 1814.

La loi sur la pairie.

Elle réalise d'abord une première modification: tous les pairs nommés par Charles X sont révoqués, puis on fera une loi sur la pairie; cette loi est celle du 29 décembre 1831: elle supprime l'hérédité de la

Source : BIU Cujas

pairie . Il y a dans la Chambre, pour préparer cette loi, un débat extrêmement intéressant, débat très large, tout au moins dans sa doctrine, et ce qui est remarquable, c'est que ce furent des roturiers, des gens comme Thiers, comme Royer-Collard, comme Guizot, comme Perrier, qui défendirent l'hérédité de la pairie .

Leur raisonnement était le suivant; une chambre viagère, une chambre dont tous les membres sont nommés par le roi est une chambre à la disposition du roi; tandisqu'une chambre héréditaire est indépendante à l'égard du roi.

Cependant, pour forcer la chambre des pairs à accepter la suppression de l'hérédité, le roi dut faire une fournée de pairs.

Le système de la pairie sous la monarchie de juillet.

On sera pair si on est nommé par le roi; mais le roi n'est pas libre de nommer qui il veut, il est obligé de choisir les pairs dans des catégories. Ce sont, par exemple, les députés qui ont exercé leurs fonctions pendant un certain nombre d'années, les anciens présidents de la Chambre, les anciens ambassadeurs, les membres de l'Institut et enfin les gros censitaires.

Ce système de la Monarchie de juillet, est le système qui est passé en 1848 dans la constitution de l'Italie: les membres du Sénat italien sont nommés par le roi. Ce sénat existe encore, autant qu'il peut exister des assemblées dans le gouvernement actuel de l'Italie, et les sénateurs sont toujours nommés par le roi dans des catégories. Il en résulte que le Sénat Italien, quand un pair est nommé, doit vérifier s'il appartient à une des catégories.

Sous la Monarchie de Juillet, les membres de l'Institut étaient donc capables d'être nommés pairs. Il faut remarquer qu'un homme comme le philosophe Cousin n'était pas électeur, parce qu'il ne payait pas le cens nécessaire, mais il pouvait être nommé pair. Victor Hugo fut nommé pair par Louis Philippe le 13 avril 1845.

Les anciens pairs de la Restauration, sauf ceux qui avaient été nommés par Charles X, restent en fonctions. Alors, comme ils avaient un uniforme une grande élégance était d'avoir un vieil habit, où se voyait la trace des anciennes fleurs de lys.

Le rôle de la Chambre des Pairs sous la monarchie de Juillet.

La Chambre des pairs, sous la Monarchie de juillet joua un rôle très effacé. La Chambre des pairs agira comme haute cour de justice. Elle est juge des ministres sur mise en accusation de la Chambre des députés. La chambre des députés met les ministres en accusation et délègue une commission qui va défendre l'accusation devant la Chambre des Pairs.

Source : BIU Cujas

C'est à ce titre que, dès le lendemain de la Révolution de 1830, la Chambre des pairs va faire le procès des ministres de Charles X, procès extrêmement émouvant et difficile, dans lequel le peuple voulait la mort de Polignac, qui s'en tira d'ailleurs avec une condamnation à l'emprisonnement et la mort civile. Il eut du reste devant la Chambre des pairs une attitude extrêmement digne.

En second lieu, la Chambre des pairs juge les attentat contre la sûreté de l'Etat. C'est à ce titre qu'elle a jugé les auteurs de l'attentat d'Avril. La Chambre des pairs jugea deux fois Louis-Napoléon Bonaparte, à propos de l'attentat de Boulogne, et à propos de l'attentat de Strasbourg.

En troisième lieu, la Chambre des pairs est juge de ses membres. A ce titre, au début de la monarchie de Juillet elle est appelée à juger le procès de Montalembert, dit procès de l'école. Montalembert, Lacordaire et l'abbé de Coux sont poursuivis pour ouverture d'Ecole libre.

En 1843, la Chambre des pairs juge le procès de Teste et Cubière. Teste était un ancien ministre; il était, au moment du procès, président de Chambre à la Cour de Cassation. On s'était aperçu qu'étant Ministre des Travaux Publics, il avait reçu un pot de vin de la part du Général Cubière pour obtenir des concessions de mines à sel: il fut traduit devant la Chambre des Pairs.

Puis, tout à fait à la fin de la Monarchie de Juillet, il y eut le procès de Choiseul-Praslin. M. de Choiseul était accusé d'avoir assassiné sa femme; il fut traduit devant la haute cour de justice, mais il se pendit avant le jugement.

La Chambre des Députés de la Monarchie de Juillet. Comment elle était élue.

La Chambre des députés est élue encore par un suffrage censitaire, c'est-à-dire que pour être électeur, il faut payer un cens, un impôt. Sous la Restauration, le cens électoral était de 300 frs. Sous la Monarchie de Juillet, il est abaissé à 200 frs ce qui fait une augmentation considérable du nombre des électeurs. On arrive à 240 ou 250.000 électeurs.

Le pays légal.

Ce sont ces 250.000 électeurs qui constituent ce que l'on appelle le "pays légal", c'est-à-dire que ce sont les citoyens qui ont quelque chose à dire dans le pays. Avec ce système de pays légal, on vivra dans une espèce d'illusion. Quand on aura la Chambre, qui est sortie de ce pays légal, pour soi, on croira qu'on est solidement établi dans le pays, et on aura de grandes désillusions.

L'adjonction des Capacités.

Pour être électeur, il faut donc payer 200 Frs d'impôts, mais pour un certain nombre de citoyens, le cens électoral est réduit à 100 frs: on pouvait voter

Source : BIU Cujas

si d'une part on payait 100 francs d'impôts, et si d'autre part on était membre de l'Institut, ou officier retraité touchant une pension se montant à 1.200 frs. Il y avait là le germe d'une idée, qui aurait pu se développer et éviter la secousse de 1848, mais qui n'a pas pu se développer à raison des résistances de Louis-Philippe et de Guizot, c'est l'idée de l'adjonction des capacités au cens, c'est-à-dire que les gens qui auraient voté auraient été, non seulement ceux qui avaient de la fortune, mais également ceux qui avaient de l'instruction.

Le cens d'éligibilité.

Quant à l'éligibilité, il suffit de payer un cens de 500 frs. au lieu de 1.000 comme pendant la Restauration. Il y a donc une certaine démocratisation, du régime électoral sous la Monarchie de Juillet. Tout de même c'est une autre classe sociale qui gouverne. Sous la Restauration, sous la monarchie légitime, avec la branche aînée des Bourbons, ceux qui dominent, ceux qui gouvernent la France, ce sont les grands propriétaires fonciers, c'est la vieille noblesse, qui a réussi à conserver des terres ou à en acquérir de nouvelles. Au contraire, avec la monarchie de Juillet, qui arrive au pouvoir, la moyenne bourgeoisie, ce sont les marchands, les commerçants, les banquiers, c'est un tout autre milieu qui gouverne et qui réalise ce régime, qu'on appelle le régime du juste milieu, un régime de petite sagesse, de modération, de bonne gestion des deniers publics, d'économies, de budgets réguliers.

Mais la France ne peut pas se contenter de régularité, d'ordre, et alors pour caractériser ce régime, il y aura le mot formidable de Lamartine : La France s'ennuie. Et quand la France s'ennuie, elle change de régime et fait des révolutions. On peut d'ailleurs dire cela de tous les pays.

La Chambre qui sort de ce corps électoral est une Chambre tout à fait analogue à celle que nous avons aujourd'hui, comme physionomie générale, et tout ce qu'on peut dire sur les députés d'aujourd'hui a été dit depuis longtemps. Il y a cependant une différence : la Chambre des députés, sous la monarchie de Juillet a été pendant huit ans présidée par Dupin. Or, pendant la campagne électorale, lorsqu'il fut élu député la première fois, il était en Angleterre; il est élu député sans s'occuper de sa campagne électorale, ce sont là des temps passés. Mais autrement on retrouve le type traditionnel du parlementaire.

La revendication du suffrage universel

Il y a sous la Monarchie de Juillet, une longue lutte pour l'extension du droit de suffrage. Il ne faudrait pas croire d'ailleurs que la reven-

Source : BIU Cujas

sous la monarchie de Juillet.

dication du suffrage universel vint du côté républicain, elle venait surtout du côté des légitimistes, toutes les oppositions, qu'elles soient de droite ou qu'elles soient de gauche, ayant en général les mêmes procédés. Les partisans de la branche aînée des Bourbons qui, sous la Restauration, étaient satisfaits du cens de 300 frs, demandaient sous la Monarchie de Juillet le suffrage universel. C'est notamment la campagne que fit dans la Gazette de France un certain M. Genou, qui changea son nom peu reluisant en celui de M. de Genoude.

La réforme parlementaire.

En second lieu, on demande la réforme parlementaire. Aujourd'hui, on ne peut pas être en principe fonctionnaire et député. Au contraire, sous la Monarchie de Juillet, on pouvait être à la fois fonstionnaire et député. Alors lorsque le gouvernement voyait un député qui commençait de flancher il lui donnait une bonne fonction et il le gardait sur les bancs. On le nommait ambassadeur, on lui donnait une fonction quelconque, sauf celle de prefet qui était incompatible. Guizot, qui est le symbole de l'honnèteté politique, tenait sa Chambre par l'appât des fonctions.

Le principe du vote public des députés.

C'est sous la Monarchie de Juillet, le 18 mars 1845 qu'a eu lieu une réforme sur laquelle il est bien difficile de revenir, mais qui a eu des résultats facheux : C'est le principe du vote public des députés. On veut que le député soit responsable de son vote, on veut que l'électeur sache comment l'élu s'acquitte de sa fonction. Ce qui est vrai, c'est qu'il vaudrait mieux que l'électeur ne le sache pas, parce que c'est une observation inconstestable que si l'électeur peut savoir, l'intérêt général n'est pas représenté; l'intérêt général n'a aucune force; ce qui a de la force, ce sont les intérêts particuliers . Qu'un député se consacre exclusivement à l'intérêt général, personne ne lui en est reconnaissant, mais qu'un homme public lèse un intérêt particulier, alors il soulève des rancunes qui ne pardonneront jamais : rancune d'une classe de commerçants, d'une classe d'ouvriers, etc. De sorte que quand le parlementaire est obligé de voter, il ne pense pas du tout aux intérêts généraux des consommateurs, il pense à ces organisations de commerçants; ou à ces organisations ouvrières, qui auront contre lui une rancune jusqu'à la fin s'il ne vote pas guidé par le souci des intérêts de ces organisations.

Sous la Monarchie de Juillet, en 1845, on a eu pour la première fois le vote public. D'abord on vote par boules : boule blanche : pour, boule noire: contre. On passait à la tribune, et on mettait sa

Source : BIU Cujas

boule dans l'urne. Guizot se tenait au bas de la tribune et surveillait ses fonctionnaires, en essayant de voir la couleur de la boule. Mais comme certains députés essayaient de cacher leur boule dans leur main, on a perfectionné le système et on a mis d'un côté une urne pour les boules blanches, puis une autre urne pour les boules noires. Il y avait là une sorte de corruption par l'homme politique le plus honnête que la France ait jamais eu.

La répartition des attributions entre les pouvoirs.

Quelles étaient les différentes attributions des pouvoirs. D'abord, l'initiative des lois est partagée entre l'exécutif. Cette règle est essentielle, parce qu'on a la même règle dans la constitution de 1875 : c'est le système de l'initiative partagée entre les chambres et le gouvernement. Sous la Restauration, le roi avait seul le droit d'initiative; sous la Monarchie de Juillet, l'initiative appartient et aux membres de chacune des deux chambres, et au gouvernement. Lorsque le roi déposait un projet - car l'initiative du gouvernement du gouvernement s'appelle un projet - il le déposait indifféremment devant la chambre des Pairs ou devant la chambre des députés, et lorsqu'un projet avait été voté par une des deux chambres, il pouvait être amendé par l'autre.

Egalité des deux chambres au point de vue des attributions.

En principe, les deux chambres ont des attributions égales, sauf ce qui existait déjà sous la Charte de 1814 et sous l'acte Additionnel aux constitutions de l'Empire et qui est encore une règle existant dans la constitution de 1875, sauf en ce qui concerne le budget, qui doit être d'abord porté devant la chambre des députés, celle-ci étant considérée comme la représentation immédiate du contribuable.

Les attributions de l'exécutif.

Quant au pouvoir exécutif, il est diminué. D'abord le roi n'est plus roi de France et de Navarre, il n'est plus que roi des Français. Puis le roi perd l'exclusivité de l'initiative des lois. L'article 14 de la Charte de 1814 disait que le roi faisait des ordonnances pour l'exécution des lois et pour la sûreté de l'Etat; par cet article Charles X avait renversé la Charte. Aussi cet article est remplacé par l'art. 13 de la charte de 1830, qui dit : Le roi fait des ordonnances pour l'exécution des lois, sans pouvoir en suspendre l'application, sans pouvoir dispenser de leur exécution. Voilà quelque chose qui doit empêcher le retour d'un coup d'Etat comme celui des Ordonnances de Juillet. Le roi ne peut faire des ordonnances que pour l'exécution des lois et dans les limites des lois. C'est le principe actuel : le président de la République peut faire des règlements

Source : BIU Cujas

dans les limites des lois et pour leur exécution.

Le droit de dissolution.

Le roi a le droit de dissoudre la chambre des députés et il y en a plusieurs cas dans la Monarchie de Juillet. Cette dissolution est aussi dans notre constitution; elle n'a été appliquée qu'une fois, en 1877, tandis que sous la Monarchie de Juillet elle était une mesure normale et fréquente du régime parlementaire.

Le droit de sanction.

Le roi conserve le droit de sanction, ce qui devient plus intéressant, puisque les Chambres ont l'initiative des lois. Le roi arrive après le vote des chambres, avec un droit égal à celui des Chambres, et suivant qu'il le veut ou non la loi tombe dans le néant ou entre en vigueur. Louis-Philippe n'usa de son droit de sanction qu'une fois, pour une loi relative à la Légion d'Honneur. Mais à la fin de la Monarchie de Juillet, lorsqu'on demandait la réforme électorale, Louis-Philippe affirmait : La chambre des députés ne la votera pas; si la Chambre des députés la vote, la Chambre des Pairs ne la votera pas; si la Chambre des Pairs la vote, j'userai de mon droit de sanction. Ce qui voulait dire qu'il ne laisserait pas cette réforme s'accomplir.

Le système.

Quant aux rapports entre les deux pouvoirs, c'est le régime parlementaire, c'est-à-dire la responsabilité des ministres qui se développe, qui se dessine tel qu'il passera dans la constitution de 1875. Mais il y a tout de même certaines particularités, qui viennent surtout du rôle du roi. Le roi Louis-Philippe, surtout quand il deviendra vieux, voudra gouverner lui-même. C'est ce qu'on appelle "le système."

Le système consiste en ce que le roi peut avoir une politique, mais à condition d'avoir un premier ministre qui approuve cette politique, et une chambre qui approuve ce premier ministre. - A l'opposé, Thiers disait : le roi règne et ne gouverne pas, par conséquent il ne peut pas y avoir une politique royale, il ne peut y avoir qu'une politique ministérielle, qui prend sa source dans les chambres.

Mais Louis-Philippe avait adopté un système assez ingénieux : il donnait la présidence du conseil des ministres à des militaires, notamment à des maréchaux de l'Empire; or l'Empire était tombé en 1814 donc ces maréchaux étaient vieux, et c'était précisement à raison de leur âge que Louis-Philippe les prenait. Les maréchaux étaient étrangers à la politique, par conséquent Louis-Philippe savait que quand la présidence appartiendrait à un maréchal, ce serait lui, Louis-Philippe, qui serait le premier ministre. D'autre part, ces maréchaux n'avaient pas beaucoup

Source : BIU Cujas

d'aptitudes parlementaires, et étaient très peu orateurs.

Comparaison du régime de I830 et du régime de I8I4.

Il faut maintenant comparer le régime de I830 avec celui de I8I4, la charte de I830 avec celle de I8I4. Voici quelques ressemblances.

I° il y a un roi 2° il y a une chambre haute à la nomination du souverain; 3° il existe un cens électoral et un cens d'éligibilité; 4° il y a le régime parlementaire. Ce sont là des ressemblances considérables.

Il y a des différences : I° Tout d'abord sur la base du nouveau régime : nous ne sommes plus dans une monarchie de droit divin, nous sommes dans un régime de souveraineté populaire, s'établissant à côté de la souveraineté du roi. La charte n'est plus une charte octroyée par le souverain du droit divin, c'est une charte contractuelle. Tout cela apparaît dans une modification du titre : Louis-Philippe n'est pas "roi de France et de Navarre": il est roi des Français.

2° Cette charte limite les droits du pouvoir royal. Le roi n'a plus l'initiative exclusive des lois, il ne nomme plus le président de la chambre des députés, il n'est plus absolument libre dans le choix des pairs, il doit les prendre dans certaines catégories. L'art. I4 de la charte est modifié et le pouvoir réglementaire du roi doit s'exercer dans les limites de la loi.

3° Le cens est moins élevé : Il est de 200 frs au lieu de 300 frs pour l'électorat, et de 500 frs au lieu de I.000 pour l'éligibilité, de sorte qu'il y a 250.000 électeurs au lieu de 75.000.

4° La pairie n'est plus héréditaire.

5° Le préambule de la charte, qui affirmait le pouvoir souverain du roi est supprimé.

6° La religion catholique n'est plus la religion de l'Etat, elle est simplement la religion de la majorité des Français.

Le régime de Louis-Philippe est un régime intéressant. C'est un régime d'ordre et de tranquilité, dans lequel le pays a continué à se refaire. Ce sont I8 années de tranquilité intérieure et extérieure; mais notre pays n'est pas un pays qui est fait pour être tranquille.

La constitution du 4 novembre I848.

La campagne des banquets. Comment finit le régime de

En I847 commence la campagne des banquets réformistes pour l'extension du droit de suffrage. Cette campagne prend ce nom parce que le droit de réunion n'existant pas, on ne pouvait pas convoquer

Source : BIU Cujas

la monarchie de Juillet. 78

les électeurs dans un manège ou dans un cercle, dans une salle quelconque, alors on organisait des banquets entre soi, et au dessert il y a un discours.

Le premier banquet eut lieu à Paris, au château Rouge, le I8 mai I847, et le second à Macon, le I8 juillet I847. Ce dernier est célèbre, par la présidence de Lamartine,

Les réformistes organisèrent un banquet pour le I8 février L848, banquet qui était particulièrement grave, parce qu'il devait avoir lieu : I° dans le XIIe arrondissement, quartier populaire entre la Seine et la rue du Faubourg Saint-Antoine, 2° un dimanche, c'est-à-dire que les puvriers, les gens occupés pouvaient y aller; 3° c'était un banquet à 3 frs.50, c'est-à-dire que tout le monde pouvait y aller - quoique 3 frs.50 pour I848 ce soit encore un joli prix.

Le gouvernement s'émut à raison de ces trois circonstances. Il interdit le banquet; il y a interpellation à la chambre, le gouvernement est approuvé à une majorité de trois voix.

Les réformistes renoncent à ce banquet populaire et organisent un banquet pour le 20 avril, aux Champs Elysées. Le gouvernement s'émut encore; les réformistes ne veulent pas prendre la responsabilité de troubles, ils s'entendent avec le gouvernement: le banquet n'aura pas lieu. Mais on sait le caractère du peuple de Paris. On va voir l'endroit où le banquet aurait eu lieu, s'il n'avait pas été interdit. Tout cela se gâte; il y a des barricades, la garde nationale abandonne, et le 23 février I848 un coup de feu part du ministère des affaires étrangères, alors sur le Boulevard des Capucines. Ce coup de feu déchaîne la Révolution. Louis-Philippe appelle Molé au ministère, il nomme Bugeaud commandant des forces de Paris, il abdique en faveur du comte de Paris, et se réfugie en Angleterre.

C'est ainsi que commence la Seconde République, qui dure nominalement 5 ans : du 24 Février I848 au 2 Décembre I852, date à laquelle fut proclamé l'Empire. Mais, en fait, la Seconde République finit au Coup d'Etat du 2 Décembre I85I quand Louis-Napoléon dissout l'Assemblée Législative et renverse la constitution républicaine.

Le fait capital de toute cette histoire, c'est le décret du 5 Mars I848, qui proclame le suffrage universel. Depuis cette date le suffrage universel existera sans interruption. L'Empire a conservé le suffrage universel, il a mieux aimé le domestiquer que le supprimer.

Source : BIU Cujas

La période du gouvernement provisoire (24 février. 6 Mai 1848).

La Seconde République, qui est dominée par la constitution du 4 novembre 1848, dure du mois de février 1848 jusqu'au 2 décembre 1851 et se partage en trois périodes: 1° la période du gouvernement provisoire, qui vá du 24 février jusqu'au 6 mái 1848. - Un gouvernement provisoire est un ensemble d'individus sans mandat, sans qualité, qui se transportent dans un édifice public, se rendent maîtres des noeuds de communication et qui déclarent: nous sommes le gouvernement. C'est une minorité infime d'hommes, qui trouve des obéissances devant elle.

C'est Lamartine qui proposa l'institution du gouvernement provisoire. Ce gouvernement provisoire était constitué par Lamartine, Arago, Dupont de l'Eure, etc. Ce qui en cáractérisait la composition, c'était la présence d'un ouvrier, Albert, qui n'avait pas d'autre titre que d'être ouvrier. On voulait par là donner un certain caractère à ce gouvernement.

Le 25 février 1848, ce gouvernement proclame la République, et dans le décret du 5 mars il est entendu que tous les citoyens majeurs seront électeurs à 21 ans et que l'éligibilité sera acquise seulement à 25 ans.

Par conséquent, le gouvernement provisoire, qui est un gouvernement de fait, un gouvernement qui n'a aucune racine légitime n'a qu'une préoccupation, c'est de s'effacer devant une autorité légitime, c'est-à-dire une autorité qui sorte de la souveraineté nationale, une autorité élue par le suffrage universel.

La seconde période. L'assemblée constituante. (4 mai 1848 - 28 mai 1849)

C'est ainsi que commence la seconde partie de la Seconde République, période qui va du 4 mai 1848 au 28 mai 1849. L'assemblée constituante comprend 900 membres: 600 républicains et 300 monarchistes. Il y a bien peu d'assemblées qui aient contenu autant d'illustrations que cette constituante de1848. Victor Hugo siégeait à la droite; Lamartine fut élu à Paris et dans dix départements (ce qui fit dire que ce fut une grande erreur de ce gouvernement d'avoir pris pour colonel le meilleur musicien du régiment). Il y avait le fameux orateur Berryer, M. de Falloux, Lacordaire, qui siégera avec sa robe blanche de dominicain, Lamennais, et, parmi les socialistes, des hommes comme Louis Blanc, Proudhon, etc. Bref, un très grand ensemble, qui n'a pas fait cependant une très grande oeuvre, car il ne faut pas s'imaginer que pour être membre d'une assemblée quelconque, il soit nécessaire d'être poëte, historien ou orateur.

La troisième période de la République de

Source : BIU Cujas

La troisième période. La mise en oeuvre de la constitution (28 mai I849 2 décembre I85I.

I848, c'est celle qui suppose la mise en oeuvre de la constitution du 4 novembre I848, avec l'Assemblée Législative. C'est la période qui va du 28 mai I849 au 2 décembre I85I. La période de la constituante a été marquée par des"journées" c'est-à-dire par des troubles du peuple parisien; cette constituante va faire une constitution sous l'impression du peuple qui se révolte, du peuple qui envahit la salle des séances; elle fera donc une constitution inspirée quelque peu par la peur et les élections qui auront lieu au lendemain de la mise en oeuvre de la constitution seront des élections inspirées encore par la peur. Par conséquent une constitution conservatrice, et une assemblée qui sera encore plus conservatrice.

La "journée du I5 mai I848.

Le I5 mai I848, l'assemblée est envahie par le peuple qui vient du Faubourg Saint Antoine, sous le prétexte que le gouvernement n'a pas été assez favorable à l'indépendance de la Pologne. On voit comme les passions politiques changent : aujourd'hui la "polonophobie" serait plutôt une opinion de droite; en I848, c'était une opinion des éléments de gauche. Mais la police lance le bruit que la paye pour les ateliers nationaux est à trois heures; alors tout le monde va se faire payer et la journée s'achève d'une façon un peu ridicule. Ce genre de journée est cependant très dangereux;

Les journées de juin.

Les journées de juin ont été infiniment plus graves. Le 2I juin, l'assemblée nationale ferme les ateliers nationaux, qu'elle avait institués pour appliquer un principe qui était dans la constitution : le droit à l'assistance et le droit au travail. Or dans un atelier national on ne fait aucun travail sérieux; on y va avec une pelle, une pioche et on parle; alors c'est un élément de troubles. Il ne fallait pas créer les ateliers nationaux, ou quand on les a eu créés, il eût fallu les dissoudre progressivement; l'assemblée les ferme brutalement le 2I juin. Alors a lieu une émeute, que l'on a qualifié d'émeute de la faim. En effet, les gens qui vivaient avec les allocations données sous la forme de salaires des ateliers nationaux se trouvent du jour au lendemain sans rien. Cette émeute fut réprimée très sévèrement par le général Cavaignac.

La Constitution du 4 novembre I848.

C'est cette constituante, et c'est sous l'impression de ces souvenirs que cette constituante a voté la constitution du 4 novembre I848, dont la discussion avait commencé le 5 septembre. Cette constitution est une constitution très intéressante, comme modèle de chose à ne pas faire et comme modèle de dispositions à ne pas adopter.

Source : BIU Cujas

Elle est aussi intéressante parce qu'elle est le reflet d'un esprit que l'on appelle l'esprit de I848 esprit de générosité, esprit de fraternité. C'est sous la République de I848 que va être mis en oeuvre le troisième principe de la doctrine démocratique : la fraternité; car ni sous la Révolution, ni sous l'Empire, il n'y avait eu de législation sociale. C'est sous cette République de I848 que va partir le mouvement social, qui n'est pas encore arrêté, qui au contraire se développe tous les jours et qui parti de France, pénétrera dans tous les pays du monde.

Les caractères de la Constitution de I848.

Le caractère de cette constitution apparaît à la seule lecture du préambule. D'abord la République de I848 est une République religieuse. Elle a l'esprit religieux: les curés bénissent les arbres de la liberté; Jésus-Christ est le premier socialiste, et partout on voit, non point un attachement à une religion déterminée, mais un esprit religieux. La constitution de I848 commence par ces mots : En présence de Dieu et au nom du peuple français, l'assemblée nationale proclame : I° La France s'est constituée en République.....Alors on vá faire de la doctrine dans cette constitution : En adoptant cette forme définitive de gouvernement, elle s'est proposé pour but de marcher plus librement dans la voie du progrès, d'assurer une répartition plus équitable des charges de la société.....et de faire parvenir les individus à un degré plus élevé de moralité et de bien-être.

L'esprit de la constitution de I848 est donc un esprit socialiste. La République n'est pas seulement un mécanisme de vote, d'urnes, de scrutins, la République est un esprit et cet esprit doit tendre à assurer le bonheur de tous et l'égalité de tous dans l'aisance.

On trouve aussi un retour aux doctrines de la Révolution : la République française est démocratique, une et indivisible. Voilà une déclaration comme on n'en aura pas, en I875, dans la constitution qui nous régit aujourd'hui. Nous savons que nous sommes en République, parce qu'il y a un président de la République, mais la constitution ne dit pas que nous sommes en République.

Cette constitution du 4 novembre I848 affirme que les citoyens ont non seulement des droits, comme le faisait la constitution du 3 septembre I79I mais encore qu'ils ont des devoirs, comme le faisait

Source : BIU Cujas

la constitution de l'An III, qui était aussi une constitution de conservation et de modération. Le § 3 de la déclaration dispose : la République reconnaît des droits et des devoirs antérieurs et supérieurs aux lois positives.....§ 4 : Elle a pour base la famille, le travail, la propriété, l'ordre public; des devoirs réciproques obligent les citoyens encers la République et la République envers les citoyens. - Par conséquent il y a des devoirs de l'Etat. - Les citoyens doivent aimer et servir la République, la défendre au péril de leur vie, participer aux charges de l'Etat en proportion de leur fortune; ils doivent s'assurer par leur travail des ressources pour l'avenir.

Enfin, il y a dans le § 8 de la proclamation un principe très intéressant : la République reconnaît le droit à l'assistance et le droit au travail, c'est-à-dire que les malheureux ont le droit d'être assistés par la collectivité, et la collectivité a le devoir d'assurer du travail à ceux qui veulent travailler et qui n'en trouvent pas par eux-mêmes.

C'est donc une constitution extrêmement remarquable par l'esprit qui l'anime.

Organisation du pouvoir législatif dans la constitution de I848.

Il y a une assemblée unique, que l'on appelle la Législative. La constitution du 3 septembre I79I avait également établi une assemblée unique, que l'on appelait la Législative. On a donc ici une seconde assemblée que l'on appelle "la législative de I848". Il faut faire cette remarque que les constitutions qui ont institué une assemblée unique n'ont pas duré, tandis que les constitutions qui ont etabli plusieurs assemblées ont eu, au contraire, une longue existence.

L'assemblée législative comprend 750 membres C'est donc une des assemblées les plus nombreuses que nous ayons eues. Certainement aujourd'hui on a une chambre qui, en gros, comprend 600 membres, et un Sénat qui en comprend 3I4, mais une assemblée de gens réunis dans la même salle et atteignant 750 membres est assez rare sous une république.

La Législative est élue pour trois ans. Il faut se rappeler les observations faites au sujet de la durée des assemblées. I848 est un mouvement démocratique, alors on abaisse un peu la durée de la fonction législative. Elle est permanente. Elle est élue au scrutin de liste, organisé par la loi du I5 mars I848 et par le suffrage universel et direct.

Les partis dans l'assemblée

Cette Législative, qui dura jusqu'au 2 décembre I85I, comptait 250 républicains, dont I80 révolutionnaires et socialistes (leur chef était Ledru-Rollin), mais elle comptait 500 monarchistes,

Source : BIU Cujas

qui se divisaient en trois groupes : les bonapartistes, les orléanistes, qui étaient partisans de Louis-Philippe et de sa descendance - et les légitimistes qui étaient partisans du comte de Chambord, petit-fils de Charles X, fils du duc de Berry assassiné par Louvel. Le grand succès monarchiste avait été dû en grande partie à l'action d'un comité, qui s'appelait "le comité de la rue de Poitiers", où figurait M. Thiers et M. d'Haussonville. C'était une assemblée essentiellement conservatrice, même réactionnaire, et, dans le sens réactionnaire, inspirée de passions violentes.

L'organisation du gouvernement.

Pour l'organisation du gouvernement deux conceptions se trouvaient en présence : la conception de l'amendement Grévy et la conception qui l'emporta définitivement.

Les deux conceptions en présence.

L'amendement Grévy fut discuté dans les séances des 5,6 et 7 octobre 1848. En voici le texte: "Le chef du pouvoir exécutif est élu par l'assemblée; il prend le titre de président du conseil des ministres; il est élu pour un temps illimité; il est toujours révocable; il nomme et révoque les ministres."

Voilà un système extrêmement intéressant, dont on retrouvera dans la suite des applications dans certaines constitutions modernes. Il n'y a pas de président de la République permanent. L'assemblée nomme un premier ministre, qui, lui, nomme les autres ministres. Puis quand l'assemblée a assez de ce gouvernement, elle révoque ce gouvernement et nomme un autre premier ministre qui, à son tour, nommera un nouveau gouvernement; Voilà le système de l'amendement Grévy. Il faut remarquer que ce Grévy, auteur du fameux amendement, sera celui qui, dans la suite, après le maréchal de Mac Mahon, sera élu président de la République française. Par conséquent cet homme d'Etat a eu cette destinée paradoxale d'avoir commencé sa carrière en demandant la suppression de la magistrature qu'il occupera plus tard, et à laquelle il s'accrochera désespérément quand on voudra l'en faire partir.

Le système de l'amendement Grévy avait contre lui le sentiment général du peuple français. Le peuple français veut un pouvoir exécutif fort; il veut que le pouvoir exécutif soit organisé de façon à être confié à un seul homme, qui incarne le gouvernement; il y a des traditions, il y a un esprit. Il faut ajouter que les journées de juin 1848, après la journée du 15 mai, vient montrer à l'assemblée constituante la nécessité d'un gouvernement énergique pour empêcher le retour de pareilles insurrections, noyées dans une pareille répression;

Source : BIU Cujas

l'ordre n'avait été rétabli que par la dictature confiée au général Cavaignac.

Voilà les deux conceptions qui s'opposent : soit un président du conseil, nommé par l'assemblée et toujours révocable par elle; soit, au contraire, un chef de l'Etat qui est nommé pour une durée déterminée et qui, en principe, ne peut être révoqué pendant toute cette durée.

La constitution de 1848 a adopté le système posé de la délégation du pouvoir exécutif à un seul citoyen, qui prendra le titre de président de la République. Il y aura donc un président de la République permanent.

Le président de la République a des attributions considérables.

L'art. 43 dit : Le peuple français délègue le pouvoir exécutif à un citoyen, qui reçoit le titre de président de la République. Ce président de la République, qui satisfait aux habitudes monarchiques du peuple français, reçoit des attributions considérables : il promulgue les lois, il nomme à tous les emplois civils et militaires, il a le droit de grâce - qui avait été refusé au roi de 1791 - il reçoit un traitement de 600.000 francs; les puissances étrangères envoient leurs ambassadeurs près de lui; il préside aux cérémonies nationales, et c'est en vain que pour diminuer un personnage aussi considérable la constitution décidera que le conseil d'Etat sera placé près de lui.

Ce président était investi de pouvoirs considérables et sa puissance devait être augmentée par trois facteurs essentiels : 1) sa responsabilité; 2° son mode d'élection; 3° la qualité du personnage appelé à remplir cette fonction.

La responsabilité du président.

D'abord la constitution déclare que le président de la République est responsable. Or on croit généralement qu'en dotant notre président de la République de l'irresponsabilité on augmente sa puissance. En réalité, l'irresponsabilité est une cause d'annulation dans l'activité. Quand un peuple est arrivé à un degré suffisant d'aptitude politique, il ne peut pas admettre qu'un personnage irresponsable prenne des responsabilités, c'est-à-dire fasse quelque chose. Dans le cas de l'irresponsabilité, la réalité du pouvoir passe aux personnes qui près du président de la République, sont responsables. Dans un débat entre les ministres responsables et le chef de l'Etat irresponsable, les ministres disent que si les choses ne réussissent pas, ce seront eux qui passeront en cour de justice, qui peut-être seront exilés et exécutés, tandis que le chef de l'Etat, étant irresponsable, garde sa place et ne peut pas être poursuivi.

Source : BIU Cujas

Or, en 1848, la constitution déclare le président de la République responsable. Aussi Louis-Napoléon, élu président de la République dira que le chef de l'Etat responsable doit "faire sentir sa main "dans l'ensemble du gouvernement.

Mode d'élection du président.

En ce qui concerne le mode d'élection du président de la République, deux systèmes sont en présence :

Les deux systèmes mis en présence.

I° L'élection du président de la République par l'assemblée Législative : c'est le système que nous avons aujourd'hui. Il est proposé en 1848 par Armand Marrast, qui était président de la Constituante, et qui pensait qu'il serait élu par l'assemblée; le premier président devant être élu par la constituante et les autres par la Législative.

Le second système était celui de l'élection par le peuple lui-même, et l'assemblée hésitait fort avant d'adopter ce système, qui lui avait été proposé par Cornemin et par Tocqueville. Elle avait peur notamment de ce qui est arrivé, c'est-à-dire de l'élection du prince Louis-Napoléon Bonaparte.

Mais toutes ses résistances furent emportées par un discours de Lamartine, discours qui est une exception dans les discours parlementaires, car suivant une formule profondément vraie : les discours changent les opinions, mais ne changent jamais les votes. Au contraire, ce fut ce discours qui changea les votes.

Lamartine invoque le droit pour les assemblées de commettre les imprudences, dont ensuite le peuple sera responsable.

L'élection du président de la République par le peuple fut votée par 602 oui contre 150 opposants à l'élection.

Rejet de l'amendement Grévy et du système de l'élection par l'assemblée.

L'amendement Grévy, qui supprimait la présidence de la République, fut rejetée par 643 voix contre 157; par conséquent il y eut une majorité écrasante pour l'institution d'un président de la République. D'autre part, un amendement Leblon qui instituait un président de la République élu à temps par l'assemblée, fut rejeté par 602 voix contre 211. Par conséquent, une grosse majorité en faveur de l'élection par le peuple.

L'élection par le peuple existe encore aux Etats-Unis. En France, au contraire, il y a à cet égard une répulsion, qui vient de cette élection de 1848.

Qualité du personnage appelé à remplir la

Aussitôt que l'assemblée eut adopté le principe de l'élection par le peuple, elle se montra inquiète. En effet, tout le monde savait que le candidat était Louis-Napoléon Bonaparte, neveu de

Source : BIU Cujas

fonction de président de la République.

Napoléon et fils de la reine Hortense. Antony Louret dépose un amendement, tendant à déclarer inéligible à la présidence les membres des familles ayant régné en France. Cela écartait par conséquent Louis-Napoléon Bonaparte. Mais Cavaignac, qui devait disputer la présidence de la République à Louis-Napoléon Bonaparte, eut la dignité de s'opposer au vote du projet écartant l'élection des princes.

Il y avait aussi autre chose d'extrêmement grave : si l'assemblée constituante avait déclaré Louis-Napoléon Bonaparte inéligible, il aurait pu parfaitement arriver qu'il eût cependant une majorité énorme et on se serait trouvé en présence de cette situation d'un candidat inéligible, qui aurait eu 7 millions de voix, et d'un président élu qui aurait I million de voix.

Mais ce qui fit davantage, pour faire repousser la proposition d'Antony Louret, ce fut un discours de Louis-Napoléon Bonaparte. Louis-Napoléon Bonaparte, qui était membre de la Constituante, monta à la tribune pour combattre la proposition. Or, on peut être un homme extrêmement distingué, et n'avoir aucune espèce de talent de parole. C'était le cas de Napoléon III : il a un fort accent allemand, il bredouille , on pense que son discours va le perdre.

Les élections à la présidence de la République.

Mais les élections ont lieu le IO novembre I848 : Cavaignac, chef du pouvoir exécutif depuis les journées de juin, a la honte de 469.000 suffrages, Ledru-Rollin, républicain radical, a 320.000 voix; quant à Lamartine qui, quelques mois, auparavant était au comble de la popularité, il dut vider la coupe d'amertume, car il fut humilié par 20.000 suffrages; et enfin Louis-Napoléon Bonaparte, neveu de Napoléon Ier, fut porté à la magistrature suprême par 5.562.000 suffrages.

On voit donc quelle est la situation qui est créée par cette élection : voilà le peuple français qui, par près de 6 millions de suffrages, appelle le représentant d'une famille ayant régné en France. Cela veut dire qu'il veut que cette famille règne de nouveau. Par conséquent, le jour où Louis-Napoléon Bonaparte a été élu, il avait mandat pour faire ce qu'il a fait ensuite. On ne le nomme pas président de la République à raison des services qu'il a rendus, car il n'en a pas rendus. On ne le connaît pas. Il n'est élu que comme membre d'une famille ayant régné en France.

Le conflit entre le Président et l'assemblée

Aussi la situation va être extrêmement tendue entre le président et l'assemblée. C'est d'abord que le président aura la prétention de diriger seul son ministère; tandis que l'assemblée aura l'inten-

Source : BIU Cujas

s'affirme dès juin 1849.

tion de contrôler le ministère. Louis-Napoléon Bonaparte prend un ministère, qui n'est pas très marqué au point de vue politique, qui a pour président Odilon-Barrot, qui avait été sous la Monarchie de Juillet chef de l'opposition dynastique.

Le 16 juin 1849, le ministre Léon Faucher déposa un projet de loi sur les clubs. Il demande l'urgence pour son projet de loi. Cette urgence fut repoussée. Le ministère était donc mis en minorité par la Chambre. Cependant le lendemain le Moniteur publiait une note ainsi conçue : "Le ministère peut compter sur l'appui ferme et persistant du président de la République." Voilà l'affirmation du conflit.

Cependant, le 31 octobre 1849, le président envoyait à l'assemblée un message pour l'informer qu'il avait décidé de renvoyer ce ministère. Par conséquent, il le garde malgré le vote de l'assemblée, et puis il le renvoie sans vote de l'assemblée.

Le ministère du 31 octobre.

Il constitue alors un ministère, dit du 31 octobre 1849, qui se caractérise par ce fait qu'il n'y a pas de président du conseil. Par conséquent, c'est le président de la République, qui va être président du conseil. Dans ce ministère, Rouher est à la justice, Baroche à l'intérieur, etc. Ce ministère ne tarde pas à entrer en conflit avec l'assemblée législative. Il y a de petits incidents qui aiguisent le conflit. C'est d'abord l'arrestation de Maugin, qui était un député de l'assemblée législative, et qui est arrêté pour dettes, car à ce moment il y avait la prison pour dettes.

Les incidents qui aiguisent le conflit entre le Président et l'assemblée.

En second lieu, la révocation du Général Changarnier, qui était Commandant de la Garde Nationale, et jouissait d'une certaine popularité dans l'assemblée.

Alors, les 16, 17 et 18 juin a lieu à l'assemblée législative un large débat, où sont mises en présence les doctrines dominantes du régime parlementaire, ou du régime anti-parlementaire. Le ministère est blamé par 417 voix contre 218. Cependant le ministère ne donnera pas sa démission. C'est alors que M. Thiers prononce les paroles caractéristiques suivantes : Il n'y a que deux pouvoirs aujourd'hui dans l'Etat : le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif; si l'assemblée cède aujourd'hui; il n'y en a plus qu'un, et quand il n'y en aura plus qu'un, la forme du gouvernement sera changée : s'il n'y a plus qu'un pouvoir, l'Empire est fait.

Cependant les ministres, afin d'éviter l'aggravation du conflit, finissent par se retirer.

Une seconde cause de conflit entre l'assem-

Source : BIU Cujas

blée et le président fut la question du traitement. Le président de la République touchait un traitement de 600.000 Frs. Une loi du I2 mars ajouta une somme nouvelle pour frais de maison et en I850, M. Fould demande une nouvelle somme de 250.000 Frs pour frais de représentation; l'assemblée refuse ces 250.000 Frs. C'est donc une question personnelle entre le président et l'assemblée, qui irrite leurs rapports.

L'assemblée législative était une assemblée essentiellement réactionnaire, animée de passions conservatrices. Alors le gouvernement de Louis-Napoléon eut cette habileté d'encourager l'assemblée à prendre des mesures réactionnaires, afin que l'impopularité de ces mesures rejaillisse sur l'assemblée. Puis quand l'assemblée avait pris ces mesures réactionnaires, le gouvernement disait qu'il fallait y renoncer et revenir à la vérité du principe parlementaire.

Loi du 3I mai I850.

C'est ce qui a eu lieu à propos de la loi du 3I mai I850. C'est une loi proposée par le gouvernement de Louis-Napoléon, et dont l'objet est de restreindre le suffrage universel par deux moyens : I° pour être inscrit sur la liste électorale, il faut un long domicile; 2° le domicile ne peut être démontré que par des moyens de preuve extrêmement rigoureux.

D'abord, alors que la loi de I848 exigeait simplement pour être inscrit sur une liste électorale une résidence, c'est-à-dire le simple fait qu'on est resté un certain temps, six mois, dans un endroit déterminé, la loi du 3I mai I850 exige un domicile de trois ans.

En second lieu, pour prouver le domicile, il fallait rapporter la preuve que l'on avait été inscrit au rôle de la contribution personnelle, ou au rôle des prestations en nature pour l'entretien des chemins vicinaux, pendant ce même délai de trois ans.

Il y avait d'autres dispositions pour les gens qui vivent avec leurs parents ou avec d'autres personnes.

Cette loi a eu pour effet de restreindre à 6.709.540 le nombre des électeurs, qui était auparavant de 9.936.004. Il y a donc 2 millions d'électeurs qui sont supprimés. Ces électeurs, ce sont les citoyens flottants, ceux qui sont à la recherche de travail, par conséquent les ouvriers saisonniers, ou bien les ouvriers qui sont obligés de quitter un pays parce qu'il n'y a plus de travail et qu'ils vont à la recherche d'une occupation dans une autre usine. C'est donc la classe des pauvres; ce sont les pauvres

Source : BIU Cujas

qui sont exclus du droit de suffrage.

La loi du 3I Mai I850 a d'ailleurs été votée sur un discours extrêmement violent de M. Thiers,contre la "vile populace",qui a perdu les républiques antiques d'Athènes et de Rome.

Le gouvernement de Louis-Napoléon Bonaparte demanda l'abrogation de cette loi,qu'il avait lui-même proposée. L'assemblée refusa,et Louis-Napoléon Bonaparte se posa ainsi devant le pays comme le défenseur du suffrage universel contre l'assemblée,qui avait attenté à sa liberté.-On voit l'habileté.

La révision de la constitution et la question de la rééligibilité du président

Il y avait autre chose: la constitution du 4 Novembre I848 avait adopté une règle extrêmement dangereuse. S'inspirant des précedents de la Révolution et de l'abus de méfiance à l'égard des détenteurs du pouvoir,la constitution de I848 avait déclaré que,au bout de quatre ans,le président de la République ne serait pas rééligible. Il pouvait être élu une fois,mais quand il aurait achevé son mandat de quatre ans,il fallait qu'il rentrât dans la vie privée.

On comprend la situation de Louis-Napoléon Bonaparte. D'une part,il n'avait pas accepté la présidence de la République pour s'en aller au bout de quatre ans. D'autre part,il avait avec lui la majorité du pays,incontestablement,comme la suite l'a prouvé.

Donc on se trouvait dans une sorte d'impasse constitutionnelle dans une situation révolutionnaire: le président de la République sortant allait être réélu: or il était inéligible.

Alors des personnalités,qui n'étaient cependant pas favorables à Louis-Napoléon Bonaparte,pensèrent qu'il était habile de provoquer la révision de la constitution,pour lui permettre la rééligibilité,puisque la non rééligibilité mettait Louis-Napoléon Bonaparte dans l'obligation de faire un coup d'Etat. Aussi le duc de Broglie,ancien ministre de Louis Philippe,qui n'était pas particulièrement favorable à Louis-Napoléon Bonaparte,déposa un voeu de révision tendant à déclarer le président de la République rééligible,ce qui le dispensait de faire un coup d'Etat,ce qui, en tous les cas, ajournait la nécessité du coup d'Etat.

Seulement il y avait des règles spéciales sur la révision de la constitution: le voeu de révision,qui pouvait être adopté par la Législative dans sa dernière année,devait être adopté à la majorité des trois quarts et alors il devait être renouvelé plusieurs fois. Quand il avait été voté ainsi deux fois à un mois d'intervalle

Source : BIU Cujas

une Constituante était convoquée,qui modifierait la constitution.

La proposition du duc de Broglie,sur le rapport de M. de Tocqueville,fut votée à la Chambre par 448 voix contre 278. Par conséquent le vœu de révision était rejeté,puisqu'il y avait 7I7 votants,et que le vœu de révision aurait dû être adopté à la majorité des trois quarts,c'est à dire par 543 suffrages,alors qu'il n'y en avait eu que 446.

On voit combien ces précautions constitutionnelles sont dangereuses. Voilà un vœu adopté à une majorité écrasante; ce n'est pas la majorité des trois quarts,alors c'est comme si la majorité n'avait pas voté

A la séance d'ouverture,le ministère apporta un projet de loi portant abrogation de la loi du 3I Mai I850. Ce projet de loi fut repoussé,et Louis-Napoléon Bonaparte s'affirme décidément comme le champion du suffrage universel.

La proposition des questeurs.

Cependant l'assemblée législative est inquiète, et cette inquiétude se manifeste par la fameuse proposition des questeurs. Les questeurs sont Baze,le général Leflô et M. de Panat,député de la Haute Garonne. Ces questeurs demandent l'affichage dans toutes les casernes du décret du II Mai I848,donnant au président de l'assemblée le droit de requérir directement la force armée,c'est à dire que les questeurs voulaient organiser la résistance de l'assemblée contre les attentats du pouvoir exécutif.

Mais alors intervient un homme,qui est resté célèbre par cette intervention: Nous,dit il,nous la représentation nationale,nous la représentation du peuple, nous n'avons pas à être inquiets,nous n'avons pas à prendre de précautions et à faire appel à la force amée il y a une sentinelle invisible,qui veille sur nous,cette sentinelle invisible,c'est le peuple. Michel de Bourges restera célèbre dans l'histoire par cette intervention.

Le Coup d'Etat du 2 Décembre I85I.

Le 2 Décembre I85I paraît une proclamation. Le soir du Ier Décembre I85I,le Prince-Président reçoit à l'Elysée; il y reçoit les parlementaires,tout le monde officiel,il a l'air absolument dégagé,sans préoccupations. Mais, à ce moment là même,tout le coup d'Etat était organisé; on arrête les parlementaires dangereux; il y en a qu'on n'arrête pas et qui viennent réclamer: Si vous ne m'arrêtez pas,disent ils,c'est que vous me considérez comme ne comptant pas.

Le 2 Décembre I85I,au matin,paraissait la proclamation,connue sous le nom de Proclamation du 2 Décembre. Dans cette proclamation,Louis-Napoléon Bonapart

Source : BIU Cujas

annonçait: I - l'assemblée législative est dissoute.Par conséquent c'est la dissolution illégale,inconstitu - tionnelle de l'Assemblée Législative,puisque la consti tution ne donnait pas à Louis-Napoléon le droit de dis- soudre l'assemblée législative.

2°-Et c'est la disposition fondamentale de cette proclamation: Louis-Napoléon Bonaparte demande au peu- ple de lui donner,par un plébiscite,qui aura lieu le I4 Décembre I85I,mandat de faire une constitution.

Les cinq bases de la Consti- tution de I852.

Cette constitution devait avoir lieu sur les bases suivantes,qui sont les cinq bases de la consti- tution:

I°-Un chef responsable,nommé pour dix ans;
2°-Des ministres dépendant du pouvoir exécutif seul. (par conséquent exclusion du régime parlementaire).
3°-Un conseil d'Etat formé des hommes les plus dis- tingués,préparant les lois et en soutenant la discus sion devant le Corps Législatif.
4°-Un Corps Législatif,discutant et votant les lois, nommé par le suffrage universel,sans scrutin de lis- te,qui fausse l'élection.
5°-Une seconde assemblée,formée de toutes les il- lustrations du pays,pouvoir pondérateur,gardien du pacte public.

Le conseil d'Etat est formé des hommes distin- gués,le Sénat est composé de toutes les illustrations du pays,et le corps législatif contient le reste.

D'autre part,il faut remarquer la fin du 4°:sans scrutin de liste,qui fausse l'élection. Par conséquent Louis-Napoléon Bonaparte fait du scrutin d'arrondisse- ment une base du régime de l'Empire. On a donc mauvai- se grâce à dire aujourd'hui que le scrutin d'arrondis- sement est la base du régime républicain.

Le plébiscite du I4 DécembreI85I donne à Napoléon la délégation constituante.

En vertu de la délégation,qui lui avait été don- née par le plébiscite du I4 Décembre I85I,plébiscite où il y eut I3 voix pour Napoléon et I voix contre: 7.439.2I6 oui,et seulement 646.737 non. Louis-Napoléon reçoit le mandat de l'énorme majorité du pays de fai- re une constitution.

A ce moment,il y eut des gens honnêtes,des répu- blicains convaincus,qui crurent pouvoir prêter le ser ment à l'Empire. C'est ce que Taine écrivait à sa mère: J'ai protesté contre le coup d'Etat,parce que c'était une violation de la souveraineté nationale et de la cons titution,mais maintenant le peuple,à une majorité formi- dable,a donné mandat à Louis-Napoléon de le représenter, parce que Louis-Napoléon est l'élu du peuple.

Donc,le I4 Décembre,Louis-Napoléon Bonaparte re çoit une délégation constituante. C'est pourquoi la

Source : BIU Cujas

constitution qu'il va faire déclare dans son préambule que le peuple donne à Louis-Napoleon Bonaparte les pouvoirs nécessaires pour faire une constitution, d'après les bases établies dans sa proclamation. Par conséquent, cette constitution sera faite par Louis-Napoléon seul, sans le concours des chambres, et sans qu'il y ait de plébiscite, puisque le plébiscite a été "antérieur" à cette constitution.

La Constitution de I852 est une réédition de la Constitution de l'an VIII.

C'est la constitution qui porte la date du I4 Janvier I852. Cette constitution est une constitution essentiellement anti-parlementaire; c'est le modèle de la constitution anti-parlementaire. Elle est précédée d'une proclamation, et dans cette proclamation le prince-président explique qu'il rétablit la constitution de l'an VIII

Son raisonnement est le suivant: nous avons l'organisation administrative de l'an VIII, nous avons l'organisation judiciaire de l'an VIII, nous avons toutes les chartes sociales de l'an VIII, nous avons le Code Napoléon, nous avons tous les codes de l'an VIII, par conséquent, à ce régime qui est celui de l'an VIII il faut restituer son couronnement politique, c'est à dire, une constitution copiée sur celle de l'an VIII.

La constitution va donc être une nouvelle édition de la constitution de l'an VIII. C'est pourquoi on voit qu'elle est, d'après les cinq bases, une constitution républicaine, comme la constitution de l'an VIII était une constitution républicaine, puisqu'il y avait des consuls, et Louis Napoléon Bonaparte n'est que président de la République: Art.2: "Le gouvernement de la République française est confié pour dix ans au Prince Louis-Napoléon Bonaparte, président actuel de la République."

Mais, constitution républicaine comme la constitution de l'an VIII, la constitution du I4 Janvier I852 aura le même sort qu'elle. Elle sera modifiée par toute une série de sénatus consultes et de plébiscites, pour arriver, en I870, au sénatus consulte fixant la constitution de l'Empire, qui est le pendant exact de l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire, c'est à dire qu'il établit dans l'Empire le régime parlementaire et qui d'ailleurs n'aura pas plus de durée que l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire, puisque les désastres de I870 en empêcheront l'application.

Comparaison entre le Premier Empire et le Second.

La constitution fut promulguée le I4 Janvier I852. Elle n'est pas approuvée par un plébiscite, parce qu'il y avait eu une approbation préalable, que le peuple avait donnée à Louis-Napoléon de faire une constitution sur des bases déterminées. C'est ce que l'on appelle le "plébiscite antérieur".

Source : BIU Cujas

On assiste par conséquent à une sorte de renouvellement de l'histoire: on a eu une révolution ,celle de I789,on a eu une seconde révolution; celle de I848; on a eu un premier Empire après la première révolution, on va avoir un second Empire après la seconde révolution.

Ce Second Empire-qui ne sera d'ailleurs avec le nom d'Empire qu'à partir du 7 Novembre I852,puisque la constitution est à l'origine,comme la constitution de l'an VIII,une constitution républicaine-ce Second Empire paraît être la reconstitution du premier; puisqu'on a conservé tout l'édifice administratif,judiciaire,il faut conserver le couronnement de l'édifice,en lui donnant la forme politique de l'empire. C'est ce que dit la proclamation de janvier I852,qui est le commentaire de la constitution de I852.

Comme le Premier Empire,le second commence avec le nom et les apparences de la République: art.2 de la constitution: Le gouvernement de la République française est confié pour dix ans au Prince Louis-Napoléon Bonaparte,président actuel de la République. En effet, les Bonapartes se sont toujours préoccupés,en France, d'avoir les apparences de la République,et de la démocratie, et il y a encore des pièces d'or,qui portent d'un côté: République Française,et de l'autre côté: Napoléon Ier Empereur. On commence le Second Empire de la même façon: le gouvernement de la République est confié pour dix ans à Louis-Napoléon,puis il le sera pour toute la vie et de façon héréditaire.

Le nom de la République disparut seulement le 7 Novembre I852,et l'Empire fut approuvé par un plébiscite de 7.284.000 oui,contre 2.243.I45 non.

Comme le Premier Empire,le second sera continuellement modifié par des sénatus consultes. D'ailleurs un des derniers paragraphes de la proclamation annonce que cette constitution n'est pas définitive. Il y a des constituants,qui prétendent faire une oeuvre définitive,au contraire Louis-Napoléon annonce que la constitution de I852 sera modifiée.

Comme pour le Premier Empire,il y a dans le second deux périodes: une période autoritaire,une période de toute puissance de l'Empereur,puis,pendant les Cent Jours on a l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire,qui introduit dans le Premier Empire les institutions parlementaires et la responsabilité des ministres devant les chambres. On a sous le Second Empire la reconstitution exacte de cet acte additionnel, avec le senatus consulte du 20 Avril I870,qui instaure dans la constitution le régime parlementaire.

Source : BIU Cujas

Les traits auxquels se reconnaît le régime impérial.

Tout régime politiquement dictatorial prétend être un système démocratique, c'est à dire que chaque fois qu'un régime supprime les libertés politiques, il prétend en même temps assurer le bonheur du plus grand nombre, et notamment de la classe ouvrière. C'est une règle, qui supporte très peu d'exceptions, et qu'on voit notamment dans le régime actuel de l'Italie. Ce serait une erreur fondamentale de penser que le régime actuel de l'Italie est un régime socialement réactionnaire. Au contraire, les lois sociales sont plus avancées en Italie que dans d'autres pays, et M. Albert Thomas a provoqué, en reconnaissant ce fait, un émoi considérable.

Napoléon III, le Prince-Président, obéit à cette règle. Il veut fonder un régime démocratique égalitaire et favorable aux travailleurs. De I852 à I857, double système dans les régions officielles: fortifier à tout prix l'autorité, puis assurer à cette autorité un tel pouvoir initiateur et bienfaisant que toute amélioration morale et économique paraisse dériver d'elle, et d'elle seule. Le gouvernement impérial se reconnaît à deux traits: il est à la fois progressif et répressif: Répressif, il veut l'ordre, progressif: il veut le bien-être du plus grand nombre, avec une énergie poussée jusqu'à la brutalité; il impose l'obéissance. Mais, dans le même temps, il s'applique à entourer l'obéissance de tels avantages, que l'obéissance devient plus populaire que la liberté. Le prince Napoléon, fils de Jérôme, roi de Westphalie (par conséquent le cousin de Napoléon III) disait au banquet de l'Exposition de I855: "Nous sommes une "nation de démocratie et d'égalité, par nos moeurs, nos "institutions, et surtout par nos buts... Chez nous l'"employé devient ministre, le paysan propriétaire, le sol-"dat général... Le peuple entier se couronne, en élevant "au trône un élu de son choix"

Voilà donc le premier trait de la dictature, qu'on retrouve dans le Second Empire.

Un second trait général de la dictature, c'est qu'elle se donne comme transitoire. La dictature n'est qu'un état exceptionnel. C'est un trait général, ce n'est pas un trait absolu, puisque le régime du fascisme se donne précisément comme permanent. Au contraire, le régime dictatorial de l'Espagne se donne pour transitoire. D'autre part, on connaît l'euphémisme charmant qu'a imaginé M. Léon Blum: il veut établir son régime par la dictature transitoire, ce qu'il appelle "les vacances de la légalité". C'est ce qui le distingue des communistes et des bolchevistes, qui veulent la suppression de la légalité. Donc, en général, la dictature se donne comme provisoire, même si elle viole la loi pour arriver ensui-

Source : BIU Cujas

te à un état légal.

C'était l'affirmation de Napoléon III. L'empire autoritaire ne devait être que transitoire. Dans son discours du trône, il disait: " A ceux qui regretteraient qu'une part plus large n'ait pas été faite à la liberté je répondrai: la liberté n'a jamais servi à fonder d'édifice politique durable, elle le couronne, quand le temps l'a consolidé."

On voit la doctrine: d'abord de l'énergie, de la force, de la violence, puis, quand on est établi, on lâche les rênes. C'est ce qu'a fait Napoléon III.

Comment les pouvoirs sont organisés dans la Constitution de I852.

Les pouvoirs dans cette constitution de I852 sont organisés suivant le système de la démocratie césarienne. Louis-Napoléon, dans son conflit avec l'assemblée à propos de la loi du 3I Mai I850, s'est posé en champion du suffrage universel intégral. Par conséquent il doit consulter le suffrage universel: il y est condamné par son origine. D'autre part, il affirme que le pouvoir vient d'en haut, mais que la confiance vient d'en bas. C'est dans cet esprit qu'il organise la démocratie césarienne.

Le système de la démocratie césarienne.

Le césarisme, c'est la démocratie sans la liberté, et le césarisme, se distingue par là des dictatures actuelles Le césarisme qu'on a eu en France, en l'an VIII et en I852-et surtout en I852-n'a rien de commun avec les dictatures actuelles, puisque le césarisme laisse subsister le suffrage universel. Il met à côté du pouvoir réel et absolu d'un seul homme, le pouvoir apparent de la démocratie. La démocratie reste en principe maîtresse du pouvoir, seulement l'élu de la démocratie césarienne essaie de lui enlever ce pouvoir.

En Italie, il n'y a plus de suffrage universel en Espagne il n'y a plus d'assemblées, tandis que sous le Second Empire, il y a eu perpétuellement des élections au suffrage universel. Bien plus: chaque fois que Napoléon fera quelque chose de grave, il viendra devant le peuple et lui dira: Voilà ce que j'ai fait, est-ce que vous voulez que je reste au pouvoir, et est-ce que vous m'approuvez? Alors le peuple ira aux urnes et dira: Vous avez bien fait et nous voulons que vous restiæ au pouvoir. Tandis que dans les dictatures modernes, on ne demande pas l'approbation du peuple.

Mais si Louis-Napoléon veut le baptème démocratique, il s'arrange cependant pour avoir tout de même le pouvoir pour lui. C'est là un système extrêmement difficile. Car, enfin, le peuple vote, les électeurs sont domestiqués au point de vue de l'élection, mais tout de même il dépend d'eux d'avoir des sursauts d'indépendance. Il n'y a rien qui les force à mettre dans l'une un bulletin qui ne leur plaît pas.

Source : BIU Cujas

Les moyens de la démocratie césarienne. Le plébiscite.

Les moyens de la démocratie césarienne sont d'abord le plébiscite. Le pouvoir exécutif accomplit un acte,et dès qu'il a accompli cet acte il va devant le peuple et lui demande s'il l'approuve. Chaque citoyen reçoit un bulletin: oui et un bulletin: non,et met dans l'urne le bulletin de son choix.

Il y aura des atteintes à la liberté. Napoléon III,au lendemain du 2 Décembre,veut faire signer sur des registres. Mais il y a un soulèvement du peuple. On pense que le peuple ne votera pas,ou votera contre par réaction. Alors Napoléon imagine le vote par bulletin: Oui,ou :Non. On avait imaginé aussi,à certain moment,de mettre une urne pour les"oui"et une urne pour les"non". Alors c'était le vote public.

Enfin,malgré ces atteintes à la liberté des citoyens,il est certain que c'est la nation qui gouverne. Il est évident que le peuple n'est pas absolument libre. D'abord c'est le chef de l'Etat qui choisit les circonstances,le moment,les occasions quand il voit que l'atmosphère est favorable,il se dit qu'il fera quelque chose,puis qu'il consultera le peuple.

On voit quelle est la position de la question au peuple: le peuple veut la continuation du pouvoir de Napoléon III. Mais la dynastie est héréditaire; alors si le peuple vote: non,la dynastie se trouve renversée. Par conséquent le peuple a le choix entre la révolution et le maintien du régime. Mais,en majorité,le peuple n'est pas révolutionnaire,de sorte que le peuple dit toujours oui. Cependant,il y a tout de même le fait que les citoyens allaient voter,et pouvaient au fond voter comme ils le voulaient.

Le régime électoral du Second Empire. Les décrets du 2 Février.I852.

Le régime électoral du second Empire est réglementé par deux décrets,qui portent la date du 2 Février I852.Ces deux décrets du 2 Février I852 sont d'ailleurs encore à la base du régime électoral de notre République On n'a trouvé rien de mieux que de conserver ce qu'avait fait Napoléon III. Pour comprendre pourquoi une matière aussi importante que celle du droit de suffrage est organisée par des décrets,il faut se reporter à cette époque. Le 2 Décembre,on a eu un coup d'Etat; le I4 janvier I852 on a la constitution. Mais il n'y a pas encore de chambres; il n'y en aura que le 25 Mars I852. Or, pour élire le pouvoir législatif,il faut une législation électorale. Comme il n'y a en France que le prince président,la législation électorale doit être faite par le Prince-Président.

S'il y a deux décrets,c'est que Napoléon,en vertu de son pouvoir dictatorial pouvait agir en double qualité. Il pouvait agir comme législateur et faire un

Source : BIU Cujas

décret organique,qui aura force de loi et qui ne pourra être modifié que par le futur pouvoir législatif. Mais il pouvait agir en vertu de son pouvoir règlementaire,comme chef de l'Etat,et faire un décret règlementaire,qui ne pourra être modifié que par les chefsde l'Etat qui lui succèderont. Alors,ce même jour,on a un décret organique contenant les bases essentielles du droit de suffrage qui détermine qui est électeur,qui peut être privé du droit électoral...etc. Au contraire, tout ce qui concerne la procédure du scrutin est dans le décret règlementaire.

Nous vivons encore avec le décret organique,car il n'a pas été modifié. Quant au décret réglementaire, il a été modifié sur certains points,mais tout le reste de la procédure du scrutin est dans ces deux décrets de I852.

Voilà le rôle du citoyen dans la démocratie césarienne: c'est un rôle important,puisque non seulement il élit,mais encore il participe au plébiscite.

L'organisation du pouvoir législatif.

Il y a un pouvoir législatif. En apparence,dans la constitution du 4 Janvier I852,il y a deux chambres: le Corps législatif et le Sénat. En réalité,il n'y a qu'une chambre,puisque le Sénat,au début,n'est pas une assemblée législative: il ne peut pas discuter les lois dans leur fond,il ne peut qu'indiquer, qu'une loi est inconstitutionnelle. Le Sénat c'est le pouvoir constituant et le gardien de la constitution. C'est la reproduction du Sénat conservateur de l'Empire.

Il y a une seule assemblée législative qui est le Corps Législatif. Ce corps législatif va tenir dans la constitution la place la plus petite qu'il sera possible de lui assigner,parce que Napoléon a horreur du régime parlementaire. Cette horreur du régime parlementaire,il l'indique très nettement dans toutes ses proclamations,puisqu'il indique que c'est grâce à la dissolution de l'Assemblée Législative que le calme est revenu en France.

Le Corps Législatif du Second Empire est diminué par son recrutement.

Le Corps Législatif sera d'abord énervé dans son origine. On va essayer tous les moyens de le diminuer. C'est là l'intérêt de la démocratie césarienne: on garde la démocratie,mais on l'énerve et on la diminue. Alors on va diminuer le Corps Législatif par son recrutement tout d'abord. Le prince président décide que le Corps Législatif sera élu au scrutin d'arrondissement,

Le scrutin uninominal et la candidature officielle.

c'est à dire au scrutin uninominal. Il a l'intention ouverte d'humilier le corps législatif en le faisant sortir du scrutin uninominal. Napoléon III attachait

Source : BIU Cujas

tellement d'importance à ce scrutin uninominal,qu'il en avait fait une des cinq bases de la Constitution. Le Corps Législatif sera"élu sans scrutin de liste,qui faus se l'élection"disait-il. Il voulait surtout quelque chose qui a perdu beaucoup de son importance à l'heure actuelle: il savait que dans un scrutin uninominal la pression administrative s'exerce d'une façon beaucoup plus efficace que dans l'ensemble du département. Il est certain que l'action du préfet,du sous-préfet s'exerce d'autant mieux que le cadre est plus petit. D'ailleurs cette pression administrative du Second Empire n'était pas honteuse comme elle l'est devenue sous les régimes qui l'ont suivi. Aujourd'hui la pression administrative ne s'avoue pas; au contraire,dans le régime de la démocratie césarienne,la pression administrative est une des pièces essentielles du régime. L'Empereur est chargé de veiller au salut de l'Etat; pour qu'il puisse accomplir sa mission,il faut qu'on lui donne tels et tels collaborateurs. Alors il y a les candidats de l'Empereur et les candidats qui sont contre l'empereur. Le candidat officiel,le candidat de l'Empereur,a le privilège de l'affiche blanche. Aujourd'hui encore le papier blanc avec impression en noir est réservé aux actes de l'autorité: un candidat ne peut pas imprimer ses affiches en noir sur papier blanc. Au contraire,sous le Second Empire la règle existait,mais c'étaient les candidatures officielles,avouées que celles des candidats qui imprimaient leurs affiches en noir sur papier blanc. C'était le privilège de l'affiche blanche. De plus,grâce à la législation alors existante sur les libertés individuelles,le candidat officiel avait le monopole des moyens de propagande. Lui seul pouvait faire une campagne électorale. Les instruments d'une campagne électorale,c'est d'abord le journal: la presse n'est pas libre,il n'y a donc que le candidat officiel,qui peut faire sa campagne,les autres ne peuvent pas faire imprimer ce qu'ils veulent.

Ensuite,on fait imprimer des bulletins,des circulaires: l'imprimerie n'est pas libre,un imprimeur ne peut exercer sa profession que s'il obtient de l'Empereur un brevet,qui peut lui être retiré à tout moment par acte arbitraire de l'administration. Alors l'imprimeur,qui imprime les bulletins des candidats de l'opposition,hésite à imprimer ces bulletins,parce qu'il peut voir fermer ses ateliers.

De plus,il faut faire colporter les bulletins:le colportage n'est pas libre.- Il y a l'affichage: l'affichage n'est pas libre. Il ne reste même pas le marchand de vins,parce que la profession de marchand de vins n'-

Source : BIU Cujas

est pas libre: pour l'exercer,il faut être autorisé par le préfet; alors si on fait boire pour le candidat de l'opposition,on peut voir fermer sa boutique.

Il faut ajouter que les maires sont élus par le pouvoir central; alors ils font une campagne forcenée contre les candidats de l'opposition et lorsqu'il fraude,le maire est couvert par l'art.75 de la constitution de l'an VIII disant: Un fonctionnaire ne peut être poursuivi pour faute dans l'exercice de ses fonctions qu'avec l'autorisation du conseil d'Etat. Le conseil d'Etat saisi de demandes de poursuites refuse toute autorisation,attendu que le maire a agi sur l'ordre de son supérieur hiérarchique,le préfet,ou dans l'intérêt général du pays.

Le serment de fidélité à l'Empire.

A supposer,ce qui est arrivé quelquefois,qu'un candidat sorte de ce cercle enchanté qui l'entoure de toute part,il faut alors qu'il aille au Corps Législatif et qu'il prête serment de fidélité à l'Empire,sans quoi il n'est pas admis à siéger. Ainsi,aux élections de I857 deux républicains,Carnot et Goudchaux refusèrent le serment,et l'Empereur,dans son discours du trône,manifesta qu'il a senti profondément l'injure.

Aussi par le Sénatus consulte du I7 février I858 il est dit qu'au moment de se présenter,le candidat doit faire une déclaration de candidature,comme on doit en faire aujourd'hui. Mais au moment de se présenter,il fallait signer la formule officielle du serment par écrit,et sans aucune restriction,sans aucune réserve.

Le découpage des circonscriptions.

Il faut ajouter encore le découpage des circonscriptions. C'est l'Empereur qui découpait les circonscriptions, comme il voulait. Les grandes villes,en général,sont avancées,elles sont républicaines. Au contraire,les campagnes sont conservatrices. Alors quand l'Empereur faisait ces circonscriptions,il les découpait en partant du centre de la ville,de sorte qu'il y avait un tout petit morceau de ville et un grand morceau de campagne.

C'est dans ces conditions que se firent les élections de I852. Les résultats obtenus furent bien ceux qu'on escomptait,puisqu'il y eut 253 candidats officiels sur 260 députés. Les candidats républicains élus refusèrent de prêter le serment.

Les élections suivantes devaient avoir lieu en I858; mais en I857,elles sont avancées par un décret de dissolution. Alors réussissent à entrer au corps législatif les cinq députés républicains: Hénon,député de Lyon,Jules Favre,Ernest Picard;Darimon et Emile Ollivier Ces"cinq"forment un noyau d'opposition et jouent un rôle considérable dans la politique du Second Empire.

Source : BIU Cujas

Leur rôle est souvent invoqué, quand on veut indiquer quelle peut être l'influence d'une minorité agissante. Mais Darimon se ralliera à l'Empire. Quant à Emile Ollivier, il se ralliera encore davantage, puisqu'il sera l'homme de l'Empire libéral.

Le Corps Législatif est affaibli dans son fonctionnement.

L'assemblée est également affaiblie dans son fonctionnement. D'abord c'est une assemblée très peu nombreuse: la Chambre, dit la proclamation du 14 Janvier n'est plus composée que d'environ 260 membres. C'est là une première garantie du calme des délibérations, car trop souvent on a vu dans les assemblées la mobilité et l'ardeur des passions croître en raison de leur nombre. Ce qui est certain, c'est qu'un pouvoir exécutif fort exerce beaucoup plus d'influence sur une assemblée peu nombreuse que sur une assemblée très nombreuse. D'autre part, les moyens du gouvernement, promesses, faveurs, etc... s'exercent plus facilement sur 260 membres que sur 500.

En second lieu, les députés sont élus pour une durée très longue: six ans. Par conséquent, ils s'éloignent du peuple. C'est la durée la plus longue après celle de la Restauration et la loi du septannat de Villèle.

En outre, les sessions sont très rares et très courtes. C'est l'Empereur qui convoque quand il le veut le Corps Législatif, et il n'y a qu'une limite: c'est qu'il doit tenir le Corps Législatif en session pour trois mois, au moins; par conséquent le temps nécessaire pour voter sur ordre tous les projets du gouvernement.

La subordination du Corps Législatif est encore assurée par la suppression de sa liberté intérieure et de son influence extérieure. D'abord le Corps Législatif ne nomme pas son bureau: ce bureau (c'est à dire le président, les vice-présidents, les questeurs) est tout entier nommé par l'Empereur. D'autre part, c'est un décret de l'empereur qui fixe le traitement de ces fonctionnaires. On voit à quel point ils sont dans la main de l'empereur. Cela ne prouve pas d'ailleurs qu'il y ait eu de mauvais présidents du Corps Législatif: le fauteuil présidentiel du Corps Législatif sous le Second Empire a été illustré par M. de Morny.

La constitution veut éviter le rayonnement du corps législatif; c'est pourquoi la tribune est supprimée, chacun doit parler de sa place. On ne veut pas de grands discours par lesquels on s'adresse au pays par les fenêtres de la Chambre. D'autre part, pas de publicité des débats: à la chambre aujourd'hui, il y a deux étages de tribunes; sous le Second Empire il n'y en a qu'une seule. Mais la publicité par la présence maté-

Source : BIU Cujas

rielle des citoyens n'est qu'une publicité rudimentaire. Ce qui est important,c'est la publicité par le compte-rendu des débats. Or le compte rendu des débats n'est pas libre. La présidence de la chambre fait rédiger un compte-rendu des débats et les journaux ne peuvent pas faire autre chose que de reproduire intégralement ce compte-rendu.

C'est depuis cette époque qu'on a le compte-rendu analytique qui existe encore. On a le compte rendu sommaire,le compte-rendu analytique et le compte rendu in extenso,publié au Journal Officiel. Le compte rendu analytique est la survivance de ce compte rendu officiel du Second Empire.

Bien plus,un député ne peut pas publier son propre discours sans l'autorisation du corps législatif Par conséquent aucun rayonnement de la Chambre à l'extérieur.

Mais ce qui est le trait dominant et caractéristique de l'humiliation du Corps Législatif,c'est que le corps législatif ne fait pas son règlement: le règlement est fait par un décret de l'Empereur.

La constitution du I4 Janvier I852 est extrêmement intéressante,parce qu'elle organise ce que l'on peut appeler le type français de la dictature. Lors que,étudiant la souveraineté du peuple dans le monde moderne,on dira quelques mots des dictatures modernes,il faudra se rappeler ce qui est dit de cette constitution de I852,qui est une constitution dictatoriale combinée avec la souveraineté du peuple.

Comment le Corps Législatif de I852 a été diminué dans ses attributions naturelles.

Le Corps législatif de I852 n'a pas d'attributions politiques. Le caractère d'une assemblée,dans un régime parlementaire comme celui d'aujourd'hui,ce n'est pas uniquement d'être un organe de fabrication des lois,c'est aussi d'être un organe politique. Comme on le disait sous la Restauration: les chambres sont l'arène où se dispute le pouvoir. Au contraire,dans le système de I852,le Corps Législatif est exclusivement un organe chargé de faire les lois.

On a indiqué,à propos du régime consulaire de l'an VIII,combien ce système,désavantageux au point de vue de la liberté politique,a cependant des avantages au point de vue de la confection des lois; puisque sous le régime de l'an VIII ont été faits tous les codes et toutes les lois fondamentales sur lesquelles est organisée la société moderne il y a eu par conséquent une production législative abondante, remarquable aussi par sa qualité thecnique. De même sous le Second Empire,on aura de grandes lois, notamment la grande loi de I867 sur les sociétés, etc., lois qui, dans leurs grandes

Source : BIU Cujas

lignes sont encore en vigueur.

Donc le corps législatif est exclusivement législatif, et pas du tout politique. Les ministres ne sont pas responsables devant la chambre; ils ne sont responsables que devant le prince président, qui par la suite sera l'empereur. Le Corps Législatif perd ainsi le moyen de faire valoir ses vues dans la direction générale du gouvernement.

C'est ce que signale la proclamation du I4 janvier I852, qui constitue en somme le meilleur commentaire de la constitution: Le chef de l'Etat étant responsable, il faut que son action soit libre et sans entrave; de là l'obligation d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires honorés et puissants de sa puissance, mais qui ne forment plus un conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à la volonté du chef de l'Etat, expression de la volonté des Chambres, et par là même exposé à des changements fréquents, qui empêchent tout esprit de suite, toute manifestation d'un système régulier...

C'est un peu le commentaire de la constitution actuelle des Etats-Unis: un chef de l'Etat libre et sans entrave, qui a des ministres qui sont ses auxiliaires, et qui à aucun point de vue ne sont l'émanation de la pensée des chambres.

On voit dans les dernières lignes de ce paragraphe de la proclamation de I852, ce qu'il y a de très important: c'est que Louis-Napoléon en I852, répond à des préoccupations qui sont aujourd'hui une des préoccupations dominantes dans le monde tout entier, dans le milieu des affaires, et aussi dans le milieu des simples contribuables, c'est-à-dire la stabilité politique. Voici ces dernières lignes: les ministres ne forment pas un corps solidaire expression d'une politique émanée des chambres, et par là-même exposée à des changements fréquents, qui empêchent tout esprit de suite, toute manifestation d'un système régulier.... Ce sont des termes qui ont encore aujourd'hui leur actualité.

Le corps législatif n'a donc pas le moyen, non seulement de faire connaître son opinion sur la politique générale du gouvernement, mais même sur un acte déterminé. Aujourd'hui les chambres ont ce moyen dans l'interpellation; le corps législatif, dans la constitution du I4 Janvier I852 n'a pas l'interpellation. Comment, d'ailleurs, l'aurait il, puisque dans ce système, les ministres n'entrent pas dans la chambre?

C'est le système qui est encore en vigueur aux Etats-Unis aujourd'hui. Les ministres n'entrent pas dans les Chambres. La chambre est toute seule. Les

Source : BIU Cujas

projets de lois sont soutenus par des conseillers d'-Etat,c'est à dire par des fonctionnaires.

Dans la chambre,on voit aujourd'hui,au dessous de la tribune du président,une espèce de bureau où sont des rédacteurs,les rédacteurs du compte-rendu analytique. Sous le Second Empire,cette petite table était la table des conseillers d'Etat. Ils étaient là pour soutenir les projets du gouvernement. La situation des parlementaires à l'égard de ces fonctionnaires,qui viennent parler devant eux,n'est pas la situation qu'ils auraient à l'égard d'un ministre résponsable. La situation de ces fonctionnaires est une situation privilégiée;ils sont toujours écoutés. On ne tiendra peut être aucun compte de ce qu'ils disent,mais on les laisse parler. C'était la situation des conseillers d'Etats.Lorsqu'-on se trouve simplement devant des fonctionnaires les débats ne sont pas passionnés,ils ne sont pas animés, par conséquent le public ne s'y intéresse pas.

Le Corps Législatif de I852 a le droit d'-amendement,mais l'exercice de ce droit est réglementé.

Dans cette discussion des lois-on se rappelleque seul le gouvernement a le droit d'initiative-s'est posée la question de savoir si le Corps législatif pouvait modifier le projet présenté par le gouvernement.C'est ce que l'on appelle le droit d'amendement. L'amendement est une initiative partielle tendant à modifier le projet ou la proposition. Le Corps Législatif de l'an VIII, est une assemblée de muets; ce sont trois cents juges de la loi,qui écoutent les orateurs du Tribunat et du Conseil d'Etat puis qui,sans délibérer,votent oui,ou votent non,c'est à dire rejettent l'ensemble de la loi ou l'acceptent dans son ensemble,sans rien pouvoir y modifier.

Depuis l'an VIII,en I852,le temps avait marché et on ne pouvait plus penser à imposer ainsi à une grande assemblée législative d'accepter en bloc,ou de rejeter en bloc. Cependant l'amendement est quelque chose de très dangereux,parce que,sous la forme de l'amendement toute l'initiative peut renaître.

La constitution de I852 imagine alors un système très rigoureux pour les amendements. Le Corps Législatif peut amender,mais l'amendement n'est pris en considération,c'est à dire ne vient devant le corps législatif que s'il a été approuvé par la commission du corps législatif. Or cette commission est l'émanation de la majorité et la majorité dans le Corps Législatif etait écrasante,puisqu'en I857 il n'y a que 5 opposants.

Le vote du budget.

Surtout l'amendement n'est discuté que s'il est approuvé que par le conseil d'Etat,c'est à dire pratiquement que s'il est approuvé par le gouvernement. Or le gouvernement n'approuve à peu près aucun amende-

Source : BIU Cujas

ments. Tous les amendements sont renvoyés au conseil d'Etat,qui les rejette. C'est ce que les journalistes de l'époque appellent:"le massacre des innocents".

Il y a aussi une réaction en matière budgétaire,et on retrouve ici un des principes du droit constitutionnel en matière de vote de budget. Dans le régime dictatorial pur,par exemple dans le régime de Napoléon Ier,le budget était voté en bloc,c'est à dire on accordait au gouvernement par exemple un milliard et,de ce milliard,il faisait ce qu'il voulait. Par conséquent, si le gouvernement avait demandé I00 millions pour l'instruction publique,il pouvait dépenser ces I00 millions pour l'artillerie. Il n'y avait aucune affectation spéciale d'une certaine somme pour une certaine dépense.

Avec la Restauration on était arrivé à une certaine spécialité des crédits,c'est à dire qu'au début de la Restauration les crédits étaient votés par ministère et, à la fin, les crédits étaient votés par chapitres,c'est à dire que ce qui était attribué à l'artillerie ne pouvait pas être attribué à l'infanterie, les virements de chapitre à chapitre étant interdits. Aujourd'hui les Chambres votent sur environ 2.000 chapitres,c'est à dire que les Chambres imposent de dépenser certaines sommes pour certaines dépenses très déterminées.

La constitution du I4 Janvier I852 commence par une réaction,en disant que les budgets seront votés par ministère et non plus par chapitre,c'est à dire qu'à l'intérieur d'un ministère,le prince-président pourra faire ce qu'il voudra.

Si le Corps Législatif,par impossible,ne manifestait pas toute la déférence voulue,le prince-président pouvait le dissoudre,ce qui est évidemment un trait commun à une quantité de régimes parlementaires,mais ce qui caractérisait la constitution du I4 Janvier I852,c'est que,après avoir prononcé la dissolution du Corps Législatif,le prince président pouvait établir des crédits et des impôts avec la seule approbation du Sénat, qu'il nommait lui-même.

Aujourd'hui,dans le régime parlementaire,lorsqu'une dissolution est prononcée,il faut que le gouvernement se hâte d'avoir une seconde chambre,s'il veut faire voter les impôts. Au contraire,dans ce système, c'est l'Empereur qui va simplement lever les impôts qu'il lui plaira. On est donc dans une voie extrêmement dangereuse.

Le pouvoir constituant

La constitution du I4 Janvier I852 organise le pouvoir constituant. Il y a deux sortes de pouvoirs

Source : BIU Cujas

dans la Constitution de I852.

constituants dans cette constitution du I4 Janvier I852 En premier lieu,un pouvoir constituant principal et occasionnel,c'est à dire qui ne va fonctionner que pour les réformes graves et dans les grandes circonstances, par conséquent exceptionnellement: c'est le peuple lui même. Et,en second lieu,un pouvoir constituant permanent et secondaire,qui pourra modifier les articles secondaires de la constitution: c'est le Sénat.

L'appel au peuple.

Ce système est organisé dans la proclamation de I852 dans les termes suivants: "Le Sénat peut,de concert avec le gouvernement,modifier tout ce qui n'est pas fondamental dans la constitution. Quant aux modifications à apporter aux bases premières,sanctionnées par le suffrage,elles ne peuvent devenir définitives qu'après avoir obtenu votre ratification" (le prince président s'adresse aux électeurs; votre ratification,c'est la ratification du peuple.) Ainsi,concluait Louis-Napoléon,le peuple reste toujours maître de sa destinée; rien de fondamental ne se fait en dehors de sa volonté.

Il y a là une affirmation qui caractérise le type français de la dictature c'est à dire l'appel permanent au peuple. On voit quelle est la distinction: si on touche à une des cinq bases de la proclamation du 2 Décembre I852,alors il faut consulter le peuple. Si on ne touche pas à une de ces cinq bases fondamentales,c'est le Sénat qui modifie.

La composition du Sénat dans la Constitution de I852.

Le Sénat de I852 se compose d'abord de membres de droit: les maréchaux,les amiraux,les cardinaux et les princes de la famille impériale. Il y avait ensuite les membres nommés par l'Empereur; il pouvait les nommer librement,mais il ne pouvait pas en nommer plus de I50. Chaque sénateur n'était pas attaché à un département.

Le rôle du Sénat dans la Constitution de I852.

Un Sénat ainsi nommé n'est pas une seconde chambre,et Louis-Napoléon l'explique dans sa constitution du I4 Janvier I852: "Une autre assemblée prend le nom de sénat..... Le Sénat n'est pas,comme la Chambre des Pairs,le principal reflet de la Chambre des députés,répétant à quelques jours d'intervalle les mêmes discussions,sur un autre ton. Le Sénat est le dépositaire du pacte fondamental.... C'est uniquement sous le rapport de grands principes sur lesquels repose notre société qu'il examine toutes lois et en propose de nouvelles à notre pouvoir législatif. Il remplit dans l'Etat le rôle indépendant,conservateur des anciens parlements."

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3

Répétitions Ecrites et Orales
O

Source : BIU Cujas

Le Sénat ne discute pas les lois au point de vue de leur opportunité; il se borne à examiner les lois votées par le Corps Législatif dans leur conformité avec les principes constitutionnels. Lorsqu'une loi ou un acte du gouvernement est contraire à un de ces articles constitutionnels ou à un principe constitutionnel, le Sénat prend un senatus consulte annulatif; il annule la loi, il annule l'acte du gouvernement, et pour assurer cet examen par le Sénat il est décidé qu'aucune loi ne peut être promulguée avant de lui avoir été soumise. Alors le Sénat ne juge pas de l'opportunité de la loi, il juge seulement de sa conformité avec la constitution.

Sénatus consultes complémentaires ou modificatifs.

D'autre part, le Sénat fait des sénatus consultes complémentaires ou modificatifs. Il fait un sénatus consulte complémentaire, lorsqu'il y a une lacune dans la constitution; il fait un senatus consulte modificatif, lorsqu'il faut apporter une modification à la constitution. Cette modification il faut parfois la plébisciter; mais c'est toujours le Sénat qui commence. Si son senatus consulte ne touche pas à une des cinq bases, il est valable par l'approbation de l'Empereur. S'il touche à une des cinq bases, l'Empereur prend un décret et consulte le peuple.

D'après tout ce qui vient d'être dit, on devine ce qu'est le gouvernement dans la constitution de 1852. Le chef de l'Etat, le Prince-Président, est en même temps le maître de l'Etat. Il a des ministres à lui, qui ne sont à aucun degré les ministres des chambres. Il a le pouvoir exclusif de mettre en mouvement le pouvoir législatif, puisqu'il a le pouvoir exclusif d'initiative. D'autre part, il a la prérogative exclusive de mettre en mouvement le pouvoir constituant: c'est lui-et lui seul-qui peut provoquer le plébiscite. L'art.5 de la constitution dispose: Le président de la République est responsable devant le peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel. Le plébiscite est donc un appel de l'Empereur au peuple. C'est pourquoi au lendemain de la chute de l'Empire, à l'Assemblée nationale, et pendant tout le temps de la République, le parti bonapartiste s'appellera le parti de l'appel au peuple.

Les Sénatus consultes qui ont modifié la constitution de 1852

Ce qui caractérise le régime, c'est la séparation complète de l'exécutif et du législatif. Les ministres n'entrent pas dans les chambres. Mais tous ces caractères vont être modifiés par les Senatus consultes

Le Senatus consulte

Il y a d'abord un premier senatus consulte modificateur de la constitution de 1852, c'est celui du 7 Novembre 1852, qui établit l'Empire. Une des cinq ba-

Source : BIU Cujas

du 7 Novembre I852,établissant l'Empire.

ses de la constitution du I4 Janvier,c'est un chef de l'Etat élu pour dix ans; c'est la reproduction de la constitution du 22 Frimaire de l'an VIII. Les consuls étaient d'abord nommés pour dix ans,puis Bonaparte se fait nommer consul à vie,puis Empereur. Sous le Second Empire,Louis-Napoléon ne passe pas par la période intermédiaire: de président de la République pour dix ans,il passe directement à l'Empire.

Ce senatus consulte du 7 Novembre I852 fut émis à la suite d'un voyage du Prince Président dans le Midi. Il est accueilli partout,notamment à Toulouse et à Bordeaux,par le plus grand enthousiasme et le peuple crie: Vive l'Empereur. C'est une provocation à se faire nommer empereur. A Bordeaux,le prince président prononce un discours dans lequel il place la fameule formule: "L'Empire,c'est la paix"; formule qui devait être démentie par l'expédition d'Italie,par l'expédition du Mexique et par la guerre de I870.

Le plébiscite a lieu le 2I et le 22 Novembre sans liberté de la presse et sans liberté de réunion. Il y eut 7.820.000 votes favorables; il n'y eut que 253.000 opposants,par conséquent I opposant sur I3 environ.

L'Empire dure du 7 Novembre I852 au 4 Décembre I870. Il y eut toute une série de sénatus consultes,notemment ceux du 25 Novembre I852 et du I7 Juillet I856, qui organisent l'Empire.

L'évolution de l'Empire autoritaire vers l'Empire libéral.

Il y a deux périodes dans le Second Empire: la période qui va de I852 à I860: c'est l'empire autoritaire,et la période qui va de I860 à I870: c'est l'empire libéral

De I852 à I860,on a les institutions dictatoriales qui viennent d'être indiquées,qui se complètent naturellement par toute une législation des libertés en harmonie avec l'absence de liberté politique. Il ne faut pas de liberté de la presse,de liberté de réunion,de liberté d'association,et il y a alors,de I852 à I860 notamment,un système excessivement ingénieux sur la liberté de la presse. C'était le système des avertissements. Chacun peut écrire ce qu'il veut; par conséquent pas de censure préalable. Seulement si on écrit un article qui ne plaît pas au gouvernement,la direction de la librairie et de l'imprimerie vous envoie un premier"avertissement". Cela n'a pas d'importance. Second avertissement: le journal est suspendu. Troisième avertissement: le journal est supprimé.

A partir de I860,un autre régime commence,avec une évolution progressive,car Louis-Napoléon,comme il l'avait annoncé,voulait la liberté,mais seulement quand

Source : BIU Cujas

son régime serait solidement établi. Dans cette seconde période, la législation sur la presse se desserre, la législation sur l'association devient plus libérale. Il y a même la loi de 1864, qui permet les coalitions d'ouvriers pour augmenter leurs salaires.

Décret du 24 Novembre 1860.

L'Empire libéral commence par un décret du 24 Novembre 1860. A partir de ce jour, nous allons assister à une évolution très lente dans les trois directions suivantes:

1°- Restriction des droits de l'Empereur.- 2°-Evolution du Sénat vers la qualité de seconde chambre législative.- Et, 3° dépendance accrue des ministres à l'égard des chambres.

L'adresse en réponse au discours du trône.

Le décret du 24 Novembre 1860 contient deux dispositions fondamentales: 1° la Chambre, le corps législatif, reçoit le droit d'adresse. Chaque année, au début de la session ordinaire, la Chambre entend le discours du trône, qui expose les vues de l'Empereur. Dans la constitution du 14 Janvier 1852, lorsque le discours du trône avait été lu, la séance était finie; on s'en allait. A partir du décret du 24 Novembre 1860, le Corps Législatif va être autorisé à répondre par une adresse au discours du trône.

L'adresse est un document dans lequel la Chambre prend une à une les déclarations de l'Empereur dans le discours du trône, et fait connaître son opinion sur ces déclarations. Par conséquent dans l'adresse, le corps législatif fait connaître l'ensemble de ses vues sur le gouvernement. Ce n'est pas là une mesure d'une grande importance, mais cela rend au Corps Législatif le caractère d'une assemblée politique, qui a son mot à dire sur l'ensemble des affaires du gouvernement, sur la politique extérieure et sur la politique intérieure, et qui n'est pas seulement une chambre de technicité législaitve.

Création des ministres d'Etat.

En second lieu le décret du 24 Novembre 1860 crée des ministres d'Etat. Ces ministres d'Etat entreront dans les chambres et y défendront les projets du gouvernement. Ces ministres d'Etat, sont des ministres sans portefeuille. Ils n'ont pas la direction d'un département ministériel. Ils entrent dans les chambres pour y défendre les vues du gouvernement. On a appelé le ministre d'Etat le ministre de la parole, en ce sens que c'est un ministre qui ne fait que parler au corps législatif, pour y défendre les vues du gouvernement. Il y a eu deux ministres d'Etat, sous le Second Empire, qui ont laissé un grand souvenir: c'est d'abord Billault jusqu'en 1863, et de 1863 à 1869 Rouher. Ce sont les organes les plus immédiats de la pensée de l'Empereur devant le corps législatif.

Source : BIU Cujas

Le vote du budget par chapitre.

Le senatus consulte du 3I Décembre I86I admit le vote par chapitre pour le vote du budget, c'est à dire empêche l'Empereur de disposer librement des crédits votés pour un ministère.- Le senatus consulte du I6 Juillet I866 donne le droit d'amendement.- Le senatus consulte du I4 Mars I867 augmente les droits du Sénat sur les lois.

Le grand Sénatus consulte du 8 Septembre I869.

On arrive ainsi au grand senatus consulte du 8 Septembre I869. Ce senatus consulte: I°-partage l'initiative des lois entre l'Empereur et le Corps législatif: art. I: l'Empereur et le corps législatif ont l'initiative des lois.- 2° augmente le pouvoir législatif du Sénat: art.5 : Le Sénat peut, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, décider qu'elle sera renvoyée à une nouvelle délibération du Corps Législatif. Par conséquent, le sénat lui-même ne modifie pas la loi, mais il dit au corps législatif que des points peuvent être modifiés et il renvoie la loi pour l'étudier à nouveau.- 3° On marche vers le régime parlementaire: art. 3: Les ministres peuvent être membres du Sénat et du Corps Législatif; ils ont entrée dans l'une et l'autre assemblées et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent. Par conséquent, ce n'est plus le ministre d'Etat qui entre dans le Corps Législatif, ce sont les ministres à portefeuille; d'autre part, ces ministres à portefeuille peuvent être pris dans le Corps Législatif.

On voit donc avec quelle lenteur se fait l'évolution: I°- conseil d'Etat 2° ministres d'Etat 3° ministres avec portefeuille.

Nomination du bureau par le Corps Législatif.

Enfin, réforme importante: les chambres nomment leur bureau. Jusque là c'était l'Empereur qui nommait le président et qui, même, fixait le traitement du président. A partir de I869, (art.6 du Sénatus Consulte) à l'ouverture de chaque session, le Corps Législatif nomme son président, ses vice-présidents, ses secrétaires; et ses questeurs.

Le droit d'interpellation.

L'art. 7 dispose: Tout membre du Sénat et du Corps Législatif a le droit d'adresser des interpellations au gouvernement; des ordres du jour motivés peuvent être adoptés.

Le vote du budget.

Enfin le budget sera voté par chapitres, comme précédemment, mais il sera présenté par articles, c'est-à-dire que le Corps Législatif saura les intentions du gouvernement; il votera par conséquent sur des articles, et dans ces conditions le gouvernement sera lié, au moins moralement, même sur les articles.

Mais le plus important de ces documents, c'est le senatus consulte du 2I Mai I870, fixant la consti-

Source : BIU Cujas

Le Sénatus consulte du 2I mai I870 fixant la constitution.

tution de l'Empire. C'est le pendant de l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire, qu'on a vu pendant les Cent Jours, en I8I5. Voici quelle est la formule du plébiscite par lequel le peuple sera appelé à statuer sur ce sénatus consulte Décret de l'Empereur du 20 Avril "Le peuple approuve les réformes libérales opérées dans la constitution depuis I860 par l'Empereur, avec le concours des grands corps de l'Etat et ratifie le senatus consulte du 20 Avril I870"

Dans ce décret convoquant le peuple, il y a quelque chose de tout à fait particulier: l'Empereur ne demande pas pour lui et pour son régime l'approbation du peuple. Il avait voulu mettre: Le peuple donne une nouvelle preuve d'attachement à l'Empereur et à sa dynastie. Mais Emile Ollivier fait supprimer cette formule et le peuple est simplement appelé à approuver les réformes libérales opérées depuis I860.

Le plébiscite du 8 Mai I870.

Les soldats votaient; ils n'ont pas voté à tous les plébiscites, mais ils votent à celui-ci, parce qu'il y a là quelque chose de tout à fait essentiel.

Le plébiscite donne les résultats suivants: 7.350.I42 oui, et I.538.825 non. D'autre part, il y a II2.975 bulletins nuls.

C'est la première fois qu'on trouve une opposition aussi considérable dans un plébiscite, mais tout de même il y a 7 millions I/2 d'approbations. Le grand nombre de "non" vient en partie de ce que l'opposition républicaine et démocratique a grandi. Cela vient aussi de la formule du plébiscite "le peuple approuve les réformes libérales" Alors les intransigeants de droits, représentés notamment par "l'Univers", au point de vue catholique, conseillent de voter non ou de s'abstenir, parce que le plébiscite comporte l'approbation des principes de I789. D'autre part, l'organe de l'Empire autoritaire "Le Pays" dit: " Nous conseillons de voter oui; et nous pensons non". C'était conseiller de voter: non

Dans ce plébiscite, les dispositions fondamentales sont celles des art. I9 et 20, qui confirment le régime parlementaire: Les ministres entreront aux chambres, et y auront droit de parole; ils seront entendus comme ils le veulent.

C'est le dernier plébiscite de l'Empire. Nous sommes en I870 et à l'Assemblée Nationale, il n'y aura pas un seul député bonapartiste. C'est ce qui prouve la vanité des plébiscites.

LA CONSTITUTION DE I875.

Source : BIU Cujas

Les textes qui forment la constitution de I875.

La constitution qui nous régit actuellement est la constitution de I875. Mais cette constitution n'est pas un document unique, c'est un ensemble de lois séparées: trois lois ayant force constitutionnelle, et deux lois organiques; trois lois constitutionnelles qui ne peuvent être modifiées que par le pouvoir constituant, et deux lois ordinaires. La loi du 24 Février I875 relative à l'organisation du sénat, celle du 25 Février I875, relative à l'organisation des pouvoirs publics, et celle du I6 Juillet I875 sur les rapports des pouvoirs publics: voilà les trois lois constitutionnelles. Puis la loi du 2 Août sur les élections des sénateurs, et celle du 30 Novembre I875 sur l'élection des députés: voilà les deux lois organiques. On dit: la constitution de "I875" et il est impossible de donner une date autre que celle-là.

Il est très important de connaître les conditions dans lesquelles cette constitution a été élaborée, parce que ces conditions ont laissé leur trace dans la constitution elle-même. On ne peut pas comprendre la constitution, si on ne sait pas comment elle a été élaborée.

Sur l'histoire des constitutions, le professeur n'a pas cité de manuels, parce qu'il n'y en a pas.- On retrouvera cet historique à propos de chaque institution dans le manuel de droit constitutionnel de MM. Joseph-Barthélemy et Duez (Dalloz éditeur) Pour les étrangers désireux d'avoir une vue d'ensemble des institutions franques, voir Joseph-Barthélemy, le Gouvernement de la France (Payot; éditeur).

Etude de l'élaboration de la Constitution de I875.

Conditions dans lesquelles a été élaborée la constitution de I875.

Napoléon III étant empereur, le neveu de Napoléon Ier ne pouvait pas s'abstenir de prendre part lui-même aux opérations militaires. Il se met donc à la tête des armées dirigées contre les Allemands. A la suite d'une série de manoeuvres très malheureuses, l'armée est cernée dans la cuvette de Sedan, et l'armée est faite prisonnière; Napoléon III est également fait prisonnier. Il rend son épée au chef des armées allemandes. C'est donc une situation extrêmement grave.

C'est alors la régence de l'Impératrice. Mais le peuple français, dans ces circonstances tragiques, ne pouvait pas supporter d'être gouverné par une régente, alors que le chef de l'Etat était entre les mains des armées allemandes. Lorsque le 3 Septembre arrive à Paris la désastreuse nouvelle de la capitulation de Sedan, il y a une grosse émotion, qui se traduit par des trou-

Source : BIU Cujas

bles dans la rue. L'Impératrice voit qu'elle ne peut pas conserver la direction des affaires publiques; le corps législatif est envahi, l'Impératrice elle-même est d'origine espagnole, malheureusement elle a sa part de responsabilité dans la guerre de I870, qu'elle a entrevue sans crainte; alors elle fuit, elle part du Palais des Tuileries et va se réfugier chez le Docteur Evans, un dentiste américain, qui avait un petit hôtel dans l'Avenue du Bois de Boulogne.

Le Gouvernement de la Défense Nationale.

Alors il n'y a plus rien. L'empereur prisonnier. La régente en fuite. Le 4 Septembre I870 s'institue le gouvernement de la Défense nationale. Ce gouvernement est :I°- un gouvernement de fait, qui n'a aucune racine; 2°-un gouvernement parisien, et 3°- un gouvernement, qui a convoqué l'assemblée nationale laquelle a fait la constitution actuelle.

Les députés de Paris au Corps Législatif déclarent qu'ils sont le gouvernement de la France. Emmanuel Arago, Jules Favre, Crémieux, Jules Ferry, Gambetta, Henri Rochefort et Jules Simon, députés de Paris, s'adjoignent le général Trochut, qui était alors au comble de la popularité, parce qu'il avait son plan. Il avait un plan, qu'il n'a jamais sorti, mais avec lequel on devait triompher de l'armée allemande.

Seulement, ce gouvernement est un gouvernement parisien, par conséquent un gouvernement qui ne peut pas s'éloigner de Paris, parce qu'il a sa force dans le peuple de Paris. Or Paris va être investi, Paris va être assiégé, et alors ce gouvernement purement parisien ne peut pas communiquer avec l'ensemble du pays. I l ne peut donc pas gouverner le pays.

C'est dans ces conditions que le gouvernement de la défense nationale organise la délégation de Tours. Il y a le gouvernement à Paris, puis une délégation à Tours et lorsque les armées allemandes menacent Tours, il y a une délégation à Bordeaux : Paris délègue à Tours, Tours délègue à Bordeaux. C'est donc un gouvernement qui va être singulièrement divisé.

La délégation de Tours est constituée grâce à Gambetta, qui sort de Paris en ballon sphérique. Il se laisse emporter par les vents et descend de façon à s'installer à Tours. Puis lorsque la délégation de Tours est menacée, c'est Jules Simon qui s'en va à Bordeaux. Alors c'est le système des délégations: le pouvoir central délègue, et il peut annuler les décisions des délégués.

Ce gouvernement est bien incarné par Gambetta. On l'appelle le gouvernement de la Défense nationale. En effet, il se préoccupe avant tout de poursuivre la résis-

Source : BIU Cujas

tance à l'Allemagne. On discute beaucoup,au point de vue historique,au point de vue de la tactique militaire,si le gouvernement de la Défense nationale a eu raison de continuer la résistance. Les partisans du Second Empire disent qu'il a eu tort. Cela ne paraît nullement établi. En tous cas,après la chute du Second Empire,le gouvernement de la Défense nationale a tout au moins sauvé l'honneur.

Le gouvernement de la défense nationale va convoquer une assemblée nationale. Ce gouvernement,en effet,est un gouvernement du pur fait. La première préoccupation d'un gouvernement de fait,c'est de chercher la légitimation,et par conséquent de convoquer les électeurs. Il convoque les électeurs pour élire une assemblée nationale,et c'est cette assemblée nationale, qui va voter la constitution.

Idées qui dominent l'histoire de l'élaboration de la constitution.

Il faut bien voir les idées qui vont dominer l'histoire un peu compliquée qui va être exposée.

I°- la constitution qui nous régit actuellement a été élaborée par une assemblée à qui était contesté le droit de le faire,à qui était contesté le pouvoir constituant.

2°- la République a été établie en France par une assemblée en majorité monarchiste. Alors si l'assemblée était monarchiste,elle a fait une république sans enthousiasme,et c'est une république qui n'est pas sur le modèle de celle de la Révolution.

Il y a eu une autre considération qui a amené l'urgence de la convocation d'une assemblée: c'est que l'Allemagne n'a pas voulu traiter avec le gouvernement de la défense nationale; l'Allemagne n'a pas voulu traiter avec un gouvernement de fait; elle a voulu traiter avec une assemblée régulièrement élue,dont on pourrait dire qu'elle engageait profondément et irrévocablement le peuple français. De sorte que le traité par lequel l'Allemagne allait mettre fin à la guerre serait un traité qui jamais ne pourrait être contesté,un traité qui serait accepté par la représentation de la France elle-même. C'est pourquoi la convention d'armistice précisait expressément qu'une assemblée sera élue,qui ratifiera les conditions de la paix avec l'Allemagne.

Convocation des électeurs le I6 Octobre I870. Ajournement des élections.

C'est le 8 Septembre I870 que le gouvernement de la défense nationale adressa au peuple français la proclamation suivie d'un décret,convoquant les électeurs pour le I6 Novembre. Le décret disait que les électeurs éliraient une assemblée nationale"constituante"(Il faut faire attention à ce mot) au scrutin de liste,conformément à la loi du I5 Mars I848.

Source : BIU Cujas

Mais le I6 Octobre une grande partie du territoire français est encore envahie par les armées allemandes. Les élections ne peuvent pas avoir lieu. Alors un décret du 23 Septembre ajourne les élections au temps"où les circonstances le permettront".

A la faveur de l'armistice le décret du 29 Janvier I87I convoque les électeurs pour la nomination d'une Assemblée Nationale.

Ces circonstances,c'est l'armistice qui va les créer,et même les provoquer. Aux termes mêmes de la convention d'armistice,du 28 Janvier I87I,le gouvernement de la défense nationale devait convoquer les électeurs pour le 8 Février I87I afin,dit la convention d'armistice,de nommer une assemblée librement élue,qui se prononcera sur la question de savoir si la guerre doit être continuée,ou à quelles conditions elle doit être faite.C'est une convention d'armistice tout à fait remarquable.

Tandis que le Ier décret,celui du 8 Septembre dit qu'il sera constitué une assemblée nationale constituante,le second décret parle seulement d'une assemblée,qui statuera sur la question de savoir si la guerre doit être continuée.

Le décret du 29 Janvier I87I règle les détails de l'élection: 753 députés pour la Métropole,et 768 pour la France et les colonies. La cession de l'Alsace-Lorraine ramènera le nombre des députés à 732.

Gambetta,qui était alors à la tête de la section de Bordeaux avait absolument désapprouvé l'armistice.Il était,à ce moment,avec le parti républicain pour la continuation de la guerre. Au contraire,les monarchistes, les réactionnaires étaient pour traiter immédiatement de la paix avec l'Allemagne,et arrêter la guerre. Ceci aura une grande influence sur la composition de l'assemblée,et par conséquent sur la constitution que fera l'assemblée.

Gambetta modifie le décret de convocation des électeurs.

On envoie à Bordeaux à Gambetta,l'invitation de publier le décret de convocation des électeurs.Lorsqu'il se décide à le publier,il en modifie les termes; il déclare inéligibles tous ceux qui du 2 Décembre I85I à I870 avaient exercé les fonctions de ministres,préfets,ou bien accepté la candidature officielle dans les élections. Gambetta,par là,veut flétrir les serviteurs du régime,qu'il considère comme responsable de la situation tragique où se trouve la France. Mais,en réalité il portait atteinte au libre choix des électeurs.

Mais surtout - et c'est là ce qu'il y a de grave-par cette modification,qu'il apportait aux règles de la convocation des électeurs,Gambetta fournit à l'ennemi une occasion de s'immiscer dans nos affaires intérieures. Ce sont des choses qu'il est utile de rap-

Source : BIU Cujas

peler en certaines circonstances,afin de voir que la France s'est montrée très généreuse à l'égard de certaines nations.

L'intervention de Bismarck dans les affaires intérieures de laFrance.

Donc Gambetta fournit à Bismarck une occasion d'intervenir dans nos affaires intérieures. Bismarck lui écrira: Au nom de la liberté des élections,stipulée par la convention d'armistice,je proteste contre les dispositions émises en votre nom pour priver du droit d'être élus à l'assemblée des catégories nombreuses de citoyens. Les élections faites sous un régime arbitraire ne pourront pas conférer les droits que prévoit la convention d'armistice aux citoyens librement élus.

On voit quelle est la précaution prise par l'Allemagne. Gambetta essaya de protester. Le gouvernement de la défense nationale,enfermé dans Paris,lui intima l'ordre de céder aux injonctions de Bismarck. Gambetta résista,parce qu'il disait,avec des apparences de raison: Vous,le gouvernement de la défense nationale, vous êtes depuis quatre mois enfermés dans Paris,vous n'avez aucune communication avec le reste du pays,et vous ne connaissez pas l'esprit du pays. C'est moi qui suis en province,qui connais cet esprit et je persiste dans les dispositions que j'ai prises.

La probité des opérations électorales du 8 Février I87I.

Le gouvernement de la défense nationale dépêcha alors Jules Simon près de Gambetta. Il y eut lutte entre eux,et de cette lutte entre Gambetta qu'on comparait au dogue,et Jules Simon qu'on comparait au chat,c'est Jules Simon qui l'emporta et les serviteurs de l'Empire purent être élus. Le suffrage universel demeura donc absolument libre de son choix,et dans la séance du IO Mars I87I,à l'assemblée nationale,M. Thiers put dire,sans être contredit par personne "Jamais,non "jamais,un pays n'a été interrogé plus sincèrement et "jamais il n'a répondu plus sincèrement que dans cet-"te élection". Il n'y eut,en effet,qu'une élection enquêtée et cinq élections annulées,mais ce furent des élections de préfets,qui avaient été élus dans leur propre département. Or on verra que depuis la loi de Mars I849 les préfets sont inéligibles dans leur propre département. C'est ce qu'on appelle l'inéligibilité relative. Mais sur ces cinq,il y en avait un qui avait été élu dans deux départements,et par conséquent profita de l'élection dans le département qui n'était pas le sien. Les quatre autres préfets furent postérieurement réélus

Il y eut par conséquent un scrutin absoluement probe et net,et le petit nombre d'élections contestées prouve l'honnêteté des membres de l'assemblée nationale et leur probité. Certains font d'ailleurs remarquer que s'ils étaient honnêtes à ce point,c'est qu'ils

Source : BIU Cujas

étaient nouveaux venus dans la politique.

L'état des esprits en France au moment des élections de Février I87I. La question qui domine ces élections.

C'est dans un sentiment d'affreuse douleur et d'inquiétude, sous l'œil de l'ennemi que ces élections ont été faites. Dans 43 départements, les communications postales étaient interdites et la circulation dans ces départements était à peu près impossible. Dans cette partie du territoire, c'est l'autorité allemande qui a affiché le décret de convocation des électeurs et tous les décrets électoraux.

Dans ce sentiment d'universel désarroi, on pense assez peu aux questions politiques, aux questions république ou monarchie notamment; on pense simplement qu'il y a les Allemands dans 43 départements, qu'on va être appelé à décider si on veut continuer la guerre ou traiter de la paix; c'est là évidemment la question qui domine toutes les élections.

Dans la plupart des départements, ce sont des personnages connus par leur situation, par leur fortune, par les services rendus qui déterminent l'élection. Mais ce sont pour la plupart des gens dont la notoriété ne dépasse pas les limites du département. Naturellement dans ces gens, qui sont alors inconnus, il y en aura qui se feront connaître par la suite. Mais ce qu'il y a de remarquable, c'est que l'assemblée nationale comprend surtout des nouveaux venus. Le corps législatif du Second Empire ne comprenait que des serviteurs de l'Empire, sauf la petite opposition républicaine dont on a parlé; d'autre part, les hommes de la Restauration et de la Monarchie de Juillet étaient singulièrement vieillis. De sorte que l'assemblée nationale ne comprend presque que des hommes nouveaux. Ces hommes sont inexpérimentés et la trace de cette inexpérience se retrouvera dans l'oeuvre définitive qu'ils auront à élaborer.

Les élections ne se font pas sur la question politique ou sur la question constituante; elles se font sur la question paix ou sur la question guerre. Gambetta, qui représentait alors la République radicale, représentait aussi le parti de la continuation de la guerre. De sorte que l'idée républicaine et l'idée de résistance se trouvèrent solidaires en fait dans les élections. Or l'ensemble du pays, épuisé par un effort que l'on considérait comme l'effort le plus formidable que puisse supporter un pays, était persuadé que la continuation de la guerre ne pouvait mener qu'à de plus grands désastres. Aussi, Gambetta, l'homme de la guerre et de la République, ne fut élu que dans 9 départements. Au contraire, M. Thiers, qui était partisan de la paix, et ancien ministre de Louis-Philippe, qui par conséquent était considéré à ce moment comme un monarchiste (il ne

Source : BIU Cujas

deviendra républicain que lorsqu'il sera président de la République) M.Thiers est élu dans 26 départements. Comme,d'autre part,il avait recueilli un grand nombre de suffrages dans d'autres départements,où il n'avait pas été élu,Thiers se trouvait avoir réuni 2 millions de suffrages. Ainsi,l'homme qui incarne la guerre est élu dans 9 départements,l'homme qui incarne la paix est élu dans 26 départements et réunit sur son nom 2 millions de suffrages.

Au point de vue de la technique militaire,on pouvait se demander qui avait raison,de Thiers ou de Gambetta. Il est certain que Bismarck ne redoutait rien tant que la continuation de la guerre. Si,comme le disait un général Japonais,la victoire est à celui qui tient le dernier quart d'heure,il aurait fallu continuer la guerre. La question ne se pose plus,puisque le pays s'abandonna lui-même. Les élections en immense majorité,furent pour la cessation de la guerre,et chaque fois que l'on consultera un pays par des élections sur la continuation de la guerre ou la conclusion de la paix il se prononcera pour la conclusion de la paix. C'est ce qui arriva à ce moment-là

Par la force des choses,les électeurs se trouvèrent portés vers ceux qui étaient les partisans de la paix,et ces partisans de la paix étaient en même temps les monarchistes,tandis que les partisans de la guerre c'étaient les républicains. De sorte qu'en votant pour la paix,on votait monarchiste,en votant pour la guerre on votait républicain. La preuve que cette question est la question dominante,c'est qu'il y avait un certain nombre de républicains,qui étaient partisans de la paix. Ils figuraient sur des listes de paix et furent élus avec le même nombre de suffrages que leurs camarades de liste.

Toutefois il ne faut pas exagérer cette confusion entre l'idée de guerre et l'idée républicaine,d'une part,et l'idée monarchiste et l'idée de paix d'une autre. Sans doute,elle existait,et la preuve c'est que les IOI voix contre les préliminaires du traité de Francfort furent toutes des voix républicaine. Mais ce serait aller contre la vérité historique que de dire que le peuple français ne savait pas ce qu'il faisait au point de vue politique,au point de vue constitutionnel. Il y a là des élections qui se font dans des circonstances tragiques,dont on se fait difficilement idée. Les crises profondes impriment un très violent contre-coup à l'âme d'un peuple. Dans le désarroi qui suit ces crises et ces catastrophes,il y a un retour aux idées religieuses et aux idées traditionnelles,qui

Source : BIU Cujas

apparaît davantage dans la défaite que dans la victoire. Et même on peut dire que ce qui fait la véritable division politique des électeurs à ce moment-là, c'est la question religieuse. C'est une des caractéristiques de la politique française que la France a toujours été déchirée par les questions religieuses On est à un moment où il semble que la France peut être perdue, alors on revient à ce qui a paru autrefois faire la force de la France, on pense à tous les grands rois catholiques, à Saint Louis, à Jeanne d'Arc, à Saint Vincent de Paul; à la France, soldat du Christ. Tout cela c'est un peut la dévotion du marin naufragé, mais tout cela fait qu'il y a des élections, qui sont monarchistes et qui sont aussi conservatrices.

Tel est l'état des choses quand l'assemblée nationale se réunit. On est en République, puisqu'il n'y a pas de monarque, mais la majorité de l'assemblée nationale a grande peine à dire que la République est le gouvernement de la France, même à titre provisoire.

La réunion de l'assemblée Nationale à Bordeaux.

Les élections ont donc lieu le 8 Février I87I. L'assemblée ne pouvait se réunir, ni à Paris, ni à Versailles où elle aurait été sous la main des autorités allemandes pour délibérer sur les conditions de la paix. Aussi l'assemblée se réunit à Bordeaux, qui prend ainsi le rôle de seconde capitale de la France. A ce sujet, il faut voir l'inconvénient de la place historique de notre capitale. Paris est trop très des frontières, qui sont toujours menacées et n'est pas protégé par les frontières naturelles. Il n'est cependant dans la pensée de personne de déplacer Paris, mais c'est toujours un appât pour une armée ennemie, qui pense que quand elle s'est emparée de Paris tout le pays est pris.

L'assemblée se réunit à Bordeaux, dans le théâtre bâti par l'Architecte Gabriel, au XVIII° siècle. Il y a sur la scène le bureau : le président; devant lui, la tribune des orateurs, et les députés sont aux fauteuils d'orchestre et aux galeries de balcon. Quant aux galeries, elles sont occupées par le public.

A partir du 20 Mars, l'Assemblée Nationale siège à Versailles

Le 20 Mars I87I, l'Assemblée Nationale tient sa première séance à Versailles, encore dans un théâtre. Dans l'intervalle entre le 8 Février et le 20 Mars le traité de Francfort a été voté à Bordeaux. Alors du moment qu'on a accepté la paix, on peut revenir à Paris, pour délibérer sur les affaires de la France. Mais l'Assemblée Nationale a peur de Paris, et l'assemblée nationale est, comme on l'a dit, une assemblée de ruraux, une assemblée de gens de la campagne, qui se méfient du peuple parisien. Ils n'ont pas d'ailleurs absolument tort, comme les circonstances le prouvent, puisque c'est

Source : BIU Cujas

le I8 Mars,deux jours auparavant qu'a éclaté l'insurrection de la Commune.

L'insurrection de la commune.

Le I8 Mars,le Général Clément Lecomte est envoyé par Thiers pour prendre des canons qui étaient à Montmartre et de les porter sur la place des Vosges,et aux Buttes Chaumont,afin de livrer des canons aux Allemands. Mais le peuple de Paris ne veut pas livrer ses canons aux Allemands. C'est ainsi qu'éclate l'insurrection de la Commune. Par conséquent,à l'origine,l'insurrection de la Commune a un but patriotique. Dans la suite,elle évoluera singulièrement.

L'Assemblée Nationale siège à Versailles et c'est pourquoi les partisans de l'ordre contre l'insurrection de la Commune prennent le nom de Versaillais,et les gens de la Commune ce sont les Fédérés.

L'Assemblée nationale siège à Versailles,dans le théâtre qui avait été bâti par Louis XV pour la Pompadour et qui est maintenant réservé pour le Sénat s'il plaisait aux Chambres de se transporter à Versailles.

Ainsi,tous ces nouveaux venus,pour la plus grande majorité des braves gens,avec quelques têtes éminentes,se réunissent d'abord à Bordeaux,et ensuite à Versailles. C'est à Bordeaux,le 28 Février,que M.Thiers apprend les conditions rigoureuses que l'Allemagne impose à la France,et c'est le Ier Mars que la Chambre discute le rapport de M.Victor Lefranc,qui concluait à l'adoption des préliminaires de paix.

A cette occasion,Victor Hugo prononça un discours un peu ridicule. Aussi fut il très mal accueilli et quelque temps après,quand il voulut remonter à la tribune pour défendre Garibaldi,il fut si mal accueilli qu'il dut s'en aller.

La démission des députés de l'Alsace et de la Lorraine.

Après la conclusion de la paix,les députés alsaciens lorrains donnèrent leur démission. On essaya de leur faire comprendre qu'ils étaient députés de la France et pouvaient garder leur mandat. Mais du moment que les départements qui les avaient élus n'appartenaient plus à la France,il était convenable qu'ils s'en allassent,et c'est ce qu'ils firent. Mais auparavant, ils firent entendre cette déclaration: L'Alsace et la Lorraine ne veulent pas être aliénées. Associées depuis plus d'un siècle à la France,dans la bonne comme dans la mauvaise fortune,ces deux provinces,sans cesse exposées aux coups de l'ennemi,se sont sans cesse sacrifiées et ont scellé de leur sang leur attachement à la France, de laquelle elles ne veulent pas être séparées.

L'Assemblée Nationale

On a indiqué dans quelles circonstances tragiques avait été élue l'assemblée nationale. C'est cette assemblée nationale qui a fait notre constitution,et

Source : BIU Cujas

avait elle le pouvoir constituant

c'est là que nous rencontrons un des traits les plus remarquables de notre constitution actuelle,à savoir qu'elle est l'oeuvre d'une assemblée à laquelle fut très vivement disputé le pouvoir constituant. Les Républicains,en effet,au début de ses travaux,parce que l'assemblée était en partie monarchiste et qu'ils avaient peur que l'assemblée se servit du pouvoir constituant pour établir la monarchie,lui contestaient qu'elle eut le droit de faire une constitution. La majorité royaliste au contraire,revendiquait le pouvoir constituant,et elle ne voulait s'en servir que pour rétablir la monarchie

D'autre part,M.Thiers qui était le chef de la France à ce moment-là,revendiquait le pouvoir constituant pour l'Assemblée Nationale, mais ne voulait pas que l'assemblée nationale s'en servit immédiatement. Il ne voulait la constitution que pour son successeur,parce qu'il sentait que si on avait une constitution son pouvoir à lui serait singulièrement limité.

Cela explique en partie pourquoi cette assemblée nationale est celle qui a siégé le plus longtemps,puisqu'elle a siégé de I87I au commencement de I876.

On a dit que le parti républicain a nié le pouvoir constituant de l'assemblée,et on peut donner quelques-unes des preuves de cette opinion du parti républicain. Le 30 Août I87I,c'est à dire au début de l'assemblée nationale,Gambetta conteste nettement devant l'assemblée qu'elle ait le pouvoir de faire une constitution. "S'il sortait d'ici une constitution républicaine, je ne me trouverais pas assez puissamment armé,je le déclare en conscience,pour frapper ceux qui oseraient y porter la main". Voilà la déclaration de Gambetta.

D'autre part,le I9 Mai I873,l'union républicaine déposa à la tribune,au nom de MM. Gambetta,Challemel-Lacour,Lockroy et d'autres;une résolution niant le pouvoir constituant. Mais il faut dire que,de concession e en concession,les républicains sont arrivés,à la fin de l'assemblée nationale,à voter les lois constitutionnelles,parce qu'ils ont reconnu,dans une certaine mesure qu'ils avaient le pouvoir constituant. On voit les motifs de cette évolution: au début ils se croient en minorité,à la fin ils sentent qu'ils vont être les maîtres.

Au contraire,au début,la droite proclame qu'elle a le pouvoir constituant. C'est notamment ce qu'affirme M. de Belcastel le Ier Septembre I87I." Et d'abord, Messieurs,vous êtes constituants..." Et il développe longuement cette idée.

Ce qui est remarquable,c'est que bien longtemps après que la constitution a été mise en œuvre,des républicains ont contesté sa légitimité. C'étaient natu-

Source : BIU Cujas

rellement des Républicains d'extrême gauche,qui trouvaient que cette constitution de I875 était trop modérée. Par exemple,M.Clémenceau,à la Chambre des députés, le Ier Juin I88I disait: La Constitution de I875 ne se recommande pas par ses origines; elle a été votée par une assemblée à laquelle le parti républicain tout entier avait dénié le pouvoir constituant,qui assurément n'avait reçu aucun mandat exprès de ses électeurs à l'égard de constituer.

Et M. de Freycinet,dans ses Souvenirs(tome I p.2I8)nie lui aussi le pouvoir constituant de l'assemblée nationale: Elle avait vécu près de cinq années,alors qu'elle n'avait été élue que pour préparer la paix et préparer d'autres élections. Cette longue durée ne lui a servi qu'à réaliser le contraire de ce qu'elle avait rêvé..."

Par conséquent l'assemblée était une assemblée nationale,faite pour conclure la paix avec l'Allemagne, ce n'était pas une assemblée constituante. C'est ce que Barodet dit encore le 3I Mai à la Chambre: l'Assemblée avait été élue pour conclure la paix; lorsque la paix a été conclue,elle aurait dû se séparer et convoquer les électeurs pour une assemblée qui,celle-ci,aurait été véritablement constituante.

Quant à l'assemblée,depuis le début de sa réunion,soutient qu'elle avait le pouvoir constituant. Notamment la résolution du I7 Février I87I,qui confie le pouvoir exécutif à M.Thiers,est précédée du considérant suivant: L'assemblée nationale,dépositaire de l'autorité souveraine,considérant qu'il importe qu'il soit statué sur les institutions de la France,de pourvoir aux nécessités du gouvernement...Donc elle affirme son pouvoir constituant.

La loi du 2I Août I87I,que l'on appelle la constitution Rivet,contient la même affirmation. L'assemblée nationale,considérant qu'elle a le droit d'user du pouvoir constituant,attribut essentiel de la souveraineté,dont elle est investie,et que les devoirs impérieux qu'elle a dû s'imposer et qui sont loin d'être accomplis l'ont empêchée jusqu'ici d'user de ce pouvoir...

Le I7 Mars I873,connaissance est donnée à l'assemblée du traité d'évacuation. Le dernier soldat allemand a quitté le pays et un ordre du jour est déposé, disant que l'assemblée nationale a accompli une partie essentielle de sa tâche,c'est-à-dire qu'elle a assuré la libération du pays. Il lui reste,par conséquent,l'autre partie,qui consiste à établir une constitution.

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3

Répétitions Ecrites et Orales
O

Source : BIU Cujas

Le parti républicain demande la division. Alors sur les mots: ayant accompli une partie essentielle de sa tâche, le parti républicain vote contre, affirmant ainsi que la tâche de l'assemblée était complètement terminée et que ce n'était pas seulement une partie essentielle de sa tâche qu'elle avait accomplie.

En réalité, c'était l'assemblée qui avait raison, parce que l'assemblée, qui fut élue au mois de Février I87I, était l'assemblée, dont il était question dans le premier acte du gouvernement de la défense nationale. L'assemblée élue au mois de Février, c'est l'assemblée qui est élue en vertu du décret du 29 Janvier, rendue à l'occasion de l'armistice. Mais de quelle assemblée nationale s'agit-il? Il s'agit de l'assemblée nationale qui était visée dans les actes précédents du gouvernement de la défense nationale.

Or, le 8 Septembre I870, un décret convoquait les électeurs pour élire une assemblée nationale constituante. Les mots sont dans le décret du 8 Septembre. Un nouveau décret, du I0 Septembre, vise les élections de l'assemblée nationale constituante. Un décret du I5 Septembre déclare applicable aux élections pour l'assemblée constituante la loi de I849. Mais un autre décret, du I6, modifie la date des élections, qui est finalement arrêtée par le décret du 29 Janvier. Mais c'est toujours la même assemblée: assemblée nationale constituante, par conséquent les électeurs ont été parfaitement prévenus.

Cette question est grave, car si la thèse des républicains est exacte, depuis plus de cinquante ans nous sommes dans l'irrégularité. C'est une question qui indique le caractère tout à fait transactionnel, le caractère modeste de cette constitution de I875, qui a été faite par une assemblée qui, peut-être, au fond n'avait pas le pouvoir constituant, et c'est cependant cette constitution faite dans ces conditions, qui a le plus duré de toutes les constitutions de la France.

Nombre des membres de l'Assemblée Nationale.

L'Assemblée Nationale devait comprendre 768 membres, mais, à Bordeaux, au début du mois de Février I87I, il n'en arriva que 360. Ce déficit provenait en grande partie des élections multiples. Aujourd'hui, on ne peut être candidat que dans une seule circonscription. Au contraire, en vertu de la loi de I849, et jusqu'en I889 on pourra être candidat dans toutes les circonscriptions que l'on voudra. C'est ainsi que M. Thiers avait été élu sur les listes les plus diverses dans 26 départements, qu'il avait eu des voix dans d'autres départements; il arrivait à la Chambre avec près de 2 millions de suffrages. Gambetta avait été élu dans 9 départements; Jules Favre dans 5, Dufaure et le général Changarnier dans 4,

Source : BIU Cujas

et enfin toute une série de députés dans deux départements. Il faut remarquer aussi que l'un des fils du roi Louis-Philippe,le Prince de Joinville avait été élu dans deux départements,notamment dans la Haute-Marne. Le duc d'Aumale avait été élu député dans l'Eure. Les vides provenant de ces élections multiples furent comblés; mais la cession de l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne par le traité de Francfort ramena le chiffre total des députés à 738.

La question de l'admission des princes du sang dans l'Assemblée Nationale.

La question se posa de savoir si le prince de Joinville et le duc d'Aumale allaient siéger. C'était une question d'opportunité,qui se posait,non seulement à l'égard des républicains,mais aus i à l'égard des monarchistes. Il paraissait un peu extraordinaire,dans la théorie monarchiste pure,qu'un prince du sang siégeât dans une assemblée en vertu d'un suffrage populaire, car c'est le droit divin,le droit du sang qui leur donne le pouvoir.

Il y avait une autre raison,c'est qu'après la révolution de I848,des lois de bannissement avaient été rendues contre les princes et n'avaient jamais été abrogées. Mais on peut se demander si ce ne sont pas des lois de circonstances,qui tombent avec le régime qui les a fait voter. M.Thiers était assez gêné à l'égard des princes de la famille qu'il avait servis étant ministre de Louis-Philippe,il ne voulait pas les faire revenir,et d'autre part,il ne voulait pas être l'agent des princes. Alors les princes rentrent d'exil pour prendre leur place à l'assemblée nationale et des négociations s'engagent. Il est entendu qu'à condition qu'ils soient validés,ils ne viendront pas sur les bancs de l'assemblée. Mais quand les pouvoirs de M.Thiers furent consolidés,ils vinrent siéger à l'assemblée nationale. L'intention qu'on prêtait au duc d'Aumale après la confirmation de son élection,c'était de devenir président de la République,pour ensuite rétablir la monarchie. C'est le processus ordinaire: Bonaparte est nommé consul et établit l'empire;Napoléon III est nommé président de la République et établit l'empire; le duc d'Aumale aurait été nommé président de la République, puis naturellement le fauteuil présidentiel se serait transformé,sans beaucoup de peine,en trône.

L'état des partis dans l'Assemblée Nationale de I87I. Il explique le caractère transactionnel de

Pour comprendre les caractères essentiels de notre constitution,il faut connaître l'état des partis dans l'Assemblée nationale de I87I. Il faut comprendre la division des partis,parce que sans cette extrême division des partis on ne comprend pas que cette constitution se caractérise,avant tout,par la conciliation, la transaction,et la transaction vient de la division

Source : BIU Cujas

de ceux qui sont appelés à prendre une décision. Cette transaction, on aura à en voir les conséquences dans les dispositions pratiques de la constitution. C'est la division des partis qui a donné son caractère transactionnel à la constitution de I875, et on aura à voir même dans la suite que ce caractère transactionnel, provenant de la circonstance de fait de la division des partis, a eu pour conséquence de faire que la constitution de I875 a été une constitution modérée, donc une constitution pratique, une constitution qui a duré et a permis à la France un demi-siècle de tranquillité politique.

L'assemblée nationale était une assemblée élue dans un jour de malheur, suivant une expression maladroite d'un de ses membres. C'était une assemblée comprenant des ruraux, des hommes nouveaux; c'est une assemblée qui cherche son siège, qui va d'abord à Bordeaux, puis va à Versailles, qui siège dans des salles qui ne sont pas faites pour des assemblées. C'est une assemblée, qui siège à Versailles, avec les députés habitant Paris et qui se transportent tous les jours à Versailles, dans des trains qui ne sont pas extrêmement rapides. Tout cela donne à l'assemblée un caractère d'instabilité.

La droite. Les légitimistes.

Il y avait d'abord l'extrême-droite, et à l'extrême-droite, sur le premier banc, près de la travée, siégeait Monseigneur Dupanloup, dans sa robe d'évêque, ce qui faisait appeler son banc "le banc des marguilliers". L'extrême-droite comprenait les légitimistes: ce sont les partisans de la branche aînée de Bourbons, c'est-à-dire de la monarchie légitime. On se rappelle comment est représentée la monarchie légitime: Louis XVIII n'a pas d'enfant, mais Charles X a des enfants; d'abord le fils aîné intransigeant, impopulaire, le duc d'Angoulême, qui a épousé la fille de Louis XVI, l'orpheline du Temple, puis le Duc de Berry, qui a épousé récemment une princesse italienne, qui n'a pas encore d'enfant. De sorte que le sellier Louvel, illuminé, vient à Paris pour éteindre la branche aînée des Bourbons, en tuant le duc de Berry à sa sortie de l'Opéra(I8I0). Mais, à ce moment la duchesse de Berry attendait un enfant, qui prend en naissant le nom de duc de Bordeaux, et plus tard le nom de comte de Chambord. En I870, le comte de Chambord, petit-fils de Charles X, représente la branche aînée des Bourbons, la monarchie légitime.

Les orléanistes.

Au contraire, de l'autre côté, il y a les monarchistes orléanistes. Ce sont les partisans du comte de Paris, lequel est le petit-fils de Louis-Philippe. Le duc d'Orléans, fils aîné de Louis-Philippe, meurt d'un accident de voiture en I840, et laisse un fils, qui est le comte de Paris, le représentant de la branche orléaniste. Il est fils d'une duchesse de Mecklembourg.

Source : BIU Cujas

Les uns veulent le comte de Chambord,les autres veulent le comte de Paris. Ils finissent par s'entendre, mais les hésitations fatiguent le pays et l'idée républicaine gagne du terrain.

L'extrême-droite. Donc à l'extrême-droite les légitimistes. On les appelle les chevau-légers,pour indiquer l'entourage immédiat du roi sous l'ancien régime; on les appelle aussi les bonnets à poil. Ce sont des hommes d'une grande honorabilité personnelle,mais en somme assez peu marquants. Il y a Lucien Brun,qui est le grand orateur du parti et représente le comte de Chambord,Ernoul,qui jouera un rôle dans le renversement de M. Thiers,La Rochette,de Franclieu,etc... Largeril,qui était surtout un indicateur et un inventeur d'impôts.

La droite modérée. A côté,s'en séparant seulement par une nuance dans l'attitude,mais encore légitimistes,il y avait la droite modérée: MM. de Kerdrel,de Larcy,de Ventavon, qu'on retrouvera dans la suite,parce qu'il fut rapporteur du septennat de Mac-Mahon.

Le centre droit. Centre droit: ce sont les orléanistes,les partisans du comte de Paris: M. Bocher,représentant immédiat du duc d'Orléans,le duc de Broglie,Saint Marc,le duc Decazes,Léonce de Lavergne,Othenin d'Haussonville.

L'appel au peuple. A droite encore,le groupe de l'appel au peuple. Ce sont les bonapartistes. On se rappelle le plébiscite de I870,qui avait donné une majorité considérable à l'Empire. On pouvait croire que le parti bonapartiste était encore le maître du pays. En réalité,la guerre a complètement détaché le pays de ce parti,si bien qu'il figure à peine aux élections du 8 Février I87I. En I87I, il comprend à peine 5 ou 6 membres. Des élections partielles le porteront à peine à une trentaine. C'est donc une minorité infime. Les fidèles de l'Empire se comptent

La résolution Target. à propos d'un incident assez célèbre: le I7 FévrierI87I, M.Keller lit à la tribune de l'Assemblee Nationale la protestation de l'Alsace-Lorraine. L'Alsace et la Lorraine ne veulent pas être aliénées,elles signifient à l'Allemagne et au monde leur immuable volonté de rester françaises. L'assemblée répondit qu'elle était obligée de s'en remettre à la sagesse des négociateurs. Alors le député de la Moselle protesta contre "le traité de honte" et précisa qu'il aurait dû être signé par celui-là même qui en était responsable,c'est-à-dire par Napoléon III. C'est alors qu'un député bonapartiste eut le courage de protester et de dire que jamais Napoléon n'aurait signé un traité de honte. Cette phrase provoqua tempête. Target,au nom de 22I de ses collègues souleva l'assemblée en lisant la motion suivante: L'assemblée nationale clôt l'incident et dans les circonstances

Source : BIU Cujas

malheureuses que traverse la patrie confirme la déchéance de Napoléon III et de sa dynastie,déjà prononcée par le suffrage universel,et le déclare responsable de la ruine,de l'invasion et du démembrement de la France.

On voit tout d'abord la caractéristique très fâcheuse de cette résolution: c'est que par haine du régime déchu et pour des motifs de politique intérieure la France fait tomber sur elle-même et sur elle seule la responsabilité de la guerre de I87I. On a vu que l'Allemagne avait une autre notion de la continuité de sa politique extérieure,puisque aujourd'hui la république continue à affirmer l'innocence de l'Allemagne,que cependant ils ont niée solennellement en signant le traité de Versailles. Par politique intérieure,on a oublié que Bismarck avait falsifié la dépêche d'Ems,que par là il a déchaîné la guerre,qu'il s'est vanté d'être la falsificateur et le responsable de la guerre,et que nous savons que depuis très longtemps Bismarck préparait la guerre. La résolution Target fut votée à l'unanimité, moins 5 voix; il y a donc 5 bonapartistes à l'assemblée nationale en I873. Voilà pour la droite.

Le gauche de l'Assemblée Nationale .
Le centre gauche

Maintenant à gauche,il y a d'abord le centre gauche; ce sont des individus qui hésitent entre la république et la monarchie,ce sont des hommes qui font doctrine d'être ~~des~~ hommes de gouvernement: quand il y a un gouvernement,il faut s'efforcer de le faire aussi bon ou moins mauvais qu'on le peut; ce sont des monarchistes constitutionnels,des républicains du lendemain. Parmi eux,beaucoup de noms connus : d'abord M.Thiers,qui était partisan du "thiérisme",Dufaure,homme très probe,Casimir Périer,le fils du ministre de Louis-Philippe et père du futur président de la République,Laboulaye,juriste et historien,Léon Say,Waddington, Bérenger,que l'on appelait alors Bérenger de la Drôme, qui ne mourra qu'en I9I5,qui sera connu par son rôle dans l'élaboration de la législation pénale de la Troisième République: c'est lui qui fera voter la loi Bérenger,la loi de sursis,il sera ministre pendant quatre jours en I873. Enfin Etienne Lamy,qui deviendra secrétaire perpétuel de l'Académie française et qui fera un rapport sur la marine,qui se consulte encore.

L'origine de ce centre gauche était dans un groupe que l'on appelait la reunion Féret,du nom du personnage qui avait fondé cette réunion,M.Féret. On voit apparaître là un des phénomènes de la vie parlementaire: des hommes de second plan,par le fait qu'ils ont une initiative,prennent un rôle et deviennent des hommes de premier plan.

La plupart des députés du centre gauche,à part

Source : BIU Cujas

ceux qui viennent d'être cités,appartenaient au commerce et à l'industrie. Leur programme était hésitant: c'est la reconstitution du pays par des forces libérales et sous la forme républicaine actuelle,la constitution définitive à donner à la France étant reservée. Par conséquent,quelle que soit l'opinion qu'on a,on peut entrer dans ce groupe. Mais après le 24 Mai I873,ce centre gauche se divisa dans des subdivisions qu'il est inutile d'indiquer ici.

La gauche proprement dite.

Il y avait,en outre du centre gauche,une gauche proprement dite. Elle comprenait Jules Simon,Jules Grévy Jules Favre et Jules Ferry.

L'union républicaine.

Ensuite l'union républicaine,ou extrême-gauche, groupe,qui se désagrège lors de l'elaboration de la constitution,puisqu'il y en a qui veulent voter la constitution et d'autres qui se réfugient dans une opposition systématique. On trouve là Gambetta,Challemel,Lacour Louis Blanc,Edgard Quinet,Ledru-Rollin,bref une série d'hommes qui ont joué un rôle sous la Troisième République

Il y avait enfin à Bordeaux une montagne,qui fut décimée par la Commune,et qui comprenait Rochefort, Delescluze,Milon.... Il y avait aussi Clapier,que l'on appelait la plus grande des bouches du Rhône. Il y avait aussi Collin,qui était ouvrier,mais on ne sut jamais à quelle catégorie d'ouvriers il appartenait et quelle profession il exerçait.

L'incertitude des partis à l'assemblée nationale éclata lorsqu'il s'agit pour elle de choisir un président. C'était une assemblée en majorité monarchiste,et cependant pour son premier choix elle choisit un républicain,Grévy,parce que celui-ci était l'auteur de l'amendement Grévy,qui,s'il avait été voté,aurait évité l'Empire,et peut-être la guerre avec l'Allemagne,donc le désastre de I870. Alors Grévy recueille,en I87I,le bénéfice de son amendement de I848. D'autre part,Grévy avait fait de l'opposition au Second Empire,et aussi contre les détracteurs du gouvernement de la Défense Nationale. Ce sont ces motifs divers qui le font choisir comme premier président de l'Assemblée Nationale.

Ce qu'il faut voir,c'est l'impossibilité où l'assemblée nationale se trouve de se constituer au début, et surtout il faut voir que cette incertitude vient de ce que Thiers disait un jour à un député de la droite: Il n'y a qu'un trône et vous êtes trois pour vous y asseoir.

Source : BIU Cujas

En gros, l'Assemblée Nationale comprenait 500 conservateurs, plus ou moins avérés, et 250 républicains, et c'est cette Assemblée qui a fait cependant la constitution républicaine, qui devait naturellement conserver les traces de cette origine. Cette assemblée nationale fut une très grande assemblée. Il faut se rendre compte des difficultés auxquelles elle se heurta : la défaite, Sedan, la tentative de suicide de Bourbaki, le passage de l'armée de Bourbaki en Suisse où elle était désarmée, l'insurrection de la Commune, le pays désorganisé par la guerre, et à force de sagesse et de modération, l'assemblée nationale a réussi à faire renaître dans le pays la confiance et la prospérité. Sous la poussée des circonstances, l'assemblée nationale organise pour sa propre durée un mode de gouvernement qui, à la suite de retouches successives, est celui qu'elle introduira dans les institutions de la France.

Le Gouvernement provisoire de la France de 187I à 1875.

De 187I à 1875, nous avons une histoire assez complexe, mais qu'il faut cependant connaître. L'assemblée nationale est obligée d'organiser provisoirement le gouvernement de la France avant qu'elle ait arrêté une constitution définitive. Dans l'organisation de ce gouvernement apparaît l'esprit de l'assemblée nationale, esprit que nous retrouverons dans la constitution.

L'assemblée nationale n'est pas une assemblée de théoriciens, ce ne sont pas des personnes qui cherchent, dans les doctrines ou dans les livres, comment doit être organisé le pouvoir dans une république. L'assemblée nationale se trouve devant un problème concret et elle donne à ce problème une solution concrète, sans se préoccuper de savoir si cette solution est conforme à des doctrines constitutionnelles établies. C'est ainsi que peu à peu l'assemblée nationale est arrivée à l'institution du Président de la République irresponsable, que nous avons aujourd'hui dans la constitution de 1875, suivant un type que l'on ne trouvait alors dans aucune république.

Afin de ne pas s'égarer dans cette histoire assez complexe, il faut en donner tout d'abord les têtes de chapîtres.

C'est en premier lieu la résolution du 17 Février 187I, nommant M. Thiers chef du pouvoir exécutif de la République Française.

C'est, en second lieu, la loi du 3I Août 187I, nommant Monsieur Thiers, Président de la République, et cette loi du 3I août 1871 porte dans l'histoire le nom de Constitution Rivet.

C'est en troisième lieu la loi du 13 Mars 1873, organisant les rapports du Président de la Répu-

Source : BIU Cujas

blique avec l'assemblée.

C'est enfin la loi du 20 Septembre 1873, confiant le pouvoir exécutif pour sept ans au Maréchal de Mac-Mahon.

La résolution du 17 Février 187I nommant M. Thiers, chef du pouvoir exécutif.

Par la résolution du 17 Février 187I, l'assemblée affirme son pouvoir constituant, mais en même temps en ajourne l'exercice. Elle est obligée d'ajourner l'exercice du pouvoir constituant, en premier lieu, à raison de ses divisions. Il y a d'un côté des républicains, qui sont une minorité ardente. Il y a de l'autre côté, à la droite, les monarchistes, mais avec deux prétendants et même trois, puisque le groupe de l'appel au peuple, partisan de Napoléon III et ensuite de Napoléon IV, arrive à 30 membres. Il y a donc : les partisans du comte de Chambord, les partisans du comte de Paris - les partisans de Napoléon. De sorte que Monsieur Thiers dira un jour à l'assemblée : il n'y a qu'un trône et on ne peut pas l'occuper à trois. L'assemblée, dans ces conditions, ne sait que faire et ajourne l'exercice de son pouvoir constituant.

Raisons qui obligent l'Assemblée à ajourner l'exercice du pouvoir constituant.

Mais, en second lieu, l'assemblée a une tâche beaucoup plus urgente à accomplir : il s'agit de conclure la paix avec l'Allemagne, de sauver ce qui peut être sauvé, de débarrasser le pays de l'invasion étrangère, de ramener enfin la confiance, la tranquillité et la prospérité dans un pays profondément troublé. Alors, il s'agit pour l'assemblée nationale de durer, et, pendant que l'on dure, d'assurer tout de même le gouvernement du pays. C'est ce que fait l'assemblée par la résolution du 17 Février 187I.

Cette résolution du 17 Février 187I nomme d'abord Monsieur Thiers chef du pouvoir exécutif de la République française ; en second lieu elle décide que Monsieur Thiers sera toujours responsable devant l'Assemblée.

Comment l'Assemblée allait organiser le pouvoir exécutif.

On pouvait théoriquement se demander comment l'Assemblée nationale allait organiser le pouvoir exécutif. Il y avait le grand précédent de la Convention qui avait confié le pouvoir exécutif au Comité de Salut Public et au Comité de Sûreté Générale. Il y avait le précédent de 1848, où l'assemblée constituante avait confié le pouvoir exécutif à une commission exécutive. On pouvait donc se demander si on allait confier le pouvoir exécutif à un homme ou à une commission.

M. Thiers devait être le chef du pouvoir exécutif.

En fait, l'assemblée ne songea pas un seul moment à confier le pouvoir exécutif à une commission. A raison de la personnalité de M. Thiers, on ne pouvait pas hésiter : M. Thiers devait être le chef du pouvoir exécutif. On se rappelle sa grande autorité, sa haute expérience, mais surtout le fait que, au

Source : BIU Cujas

Corps législatif du Second Empire, lorsque, au milieu de l'enthousiasme, cette assemblée déclara la guerre à la Prusse, M. Thiers protesta contre cette déclaration. Il faut reconnaître qu'à ce moment cette position de sagesse était en même temps une position de courage, puisque l'attitude de M. Thiers provoqua la colère du peuple parisien, qui voulut aller incendier l'hôtel de M. Thiers.

Donc Thiers a le courage d'y voir clair et de le dire, dans cette fameuse séance où Emile Ollivier déclara qu'il acceptait la responsabilité de la guerre "d'un coeur léger". Lorsque le désastre arriva, M. Thiers, avec son autorité universelle, entreprit près des cours européennes un voyage célèbre afin d'essayer d'atténuer les conséquences possibles du désastre. Mais, à ce moment, la France fut complètement isolée. Elle fut abandonnée notamment par l'Angleterre qui, en 1914, paiera les conséquences de sa faute de 1870.

Au lendemain de 1870-1871, M. Thiers est l'homme dans lequel le pays a la confiance la plus grande. Ce n'est pas un de ces hommes qu'on acclame dans la rue, quand il passe, mais c'est un homme qui est respecté. Il rappelle le mot de Royer-Collard, auquel on disait qu'il avait de la popularité, il répondit : non, Monsieur, pas de la popularité, de la considération. C'est un mot qui peut s'appliquer à M. Thiers.

Aussi, M. Thiers est-il élu dans 26 Départements, et a-t-il des voix dans d'autres départements. Il est plébiscité par 2 millions de suffrages. De sorte que M. Thiers, qui avait une sorte de naïveté dans la sincérité, disait : je suis "indiqué".

C'est dans ces conditions que l'assemblée nationale prend cette résolution du 17 Février 1871, résolution qui rappelle de très près les termes de l'amendement Grévy de 1848. Cet amendement disait : Il n'y a pas de Président de la République, il y a un président du Conseil, qui est choisi par l'Assemblée, qui, à son tour, choisit les ministres. Mais ce président du Conseil est toujours responsable devant l'Assemblée.

Cette résolution du 17 Février 1871 est ainsi conçue : Résolution tendant à nommer M. Thiers chef du pouvoir exécutif : l'Assemblée nationale, dépositaire de l'autorité souveraine, considérant qu'il importe, en attendant qu'il soit statué sur les institutions de la France, de pourvoir immédiatement aux nécessités du gouvernement et à la conduite des négociations, décrète : M. Thiers est nommé chef du pouvoir exécutif de la République Française. Il exercera ses

Source : BIU Cujas

fonctions sous l'autorité de l'assemblée nationale, avec le concours des ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera.

Cette résolution extrêmement intéressante a eu pour origine une proposition de MM. Dufaure, Vitet et Grévy lui-même. Avant de faire voter cette proposition, les auteurs en avaient parlé à M. Thiers, qui ne fut pas du tout satisfait de ce titre de chef du pouvoir exécutif ! En lui donnant ce titre de chef du pouvoir exécutif et non celui de Président de la République, on veut affirmer que l'on n'est pas en République. S'il y avait un Président, cela régulariserait l'institution. Or, on ne veut pas reconnaître qu'on est en République, et ce mot même de République Française soulève les protestations de la droite.

Caractères de la résolution du 17 Février 1871.

L'Assemblée nationale, dépositaire de l'autorité souveraine entend cependant la conserver, tout en la déléguant. Alors, M. Thiers va exercer son pouvoir sous l'autorité de l'Assemblée Nationale, c'est-à-dire qu'il sera un agent de l'Assemblée nationale, qui pourra toujours le révoquer. Par là, l'Assemblée nationale s'imaginait qu'elle allait diminuer le pouvoir de M. Thiers. M. Thiers, désigné par une immense quantité d'électeurs, comme administrateur de "l'infortune nationale", avec toute sa popularité, excite la jalousie de l'assemblée qui, pour le diminuer déclare qu'il sera toujours responsable devant elle.

Mais M. Thiers fut plus puissant que s'il n'avait pas été responsable. M. Thiers, à ce moment-là, est âge de 73 ans. L'autorité qu'il exerce il ne la tient pas de l'Assemblée, il la tient de lui-même. L'Allemagne traite avec M. Thiers et n'aurait pas traité avec un autre que M. Thiers. C'est sur l'autorité personnelle de M. Thiers que reposent les négociations avec l'Allemagne, parce que, à tout moment, M. Thiers se porte fort qu'il aura le consentement de l'Assemblée. En effet, ce consentement de l'Assemblée, il est à peu près sûr de l'obtenir. Il possède à un point extraordinaire le don de persuader. Il n'a pas l'éloquence fleurie, abondante, généreuse, que l'on trouvait sous la Révolution ou sous la Restauration, c'est un orateur précis, net, un orateur qui impose la conviction. Il est l'agent de l'Assemblée, mais il domine l'assemblée.

A bout d'arguments, il arrivait toujours à dire à l'Assemblée : Vous abusez de mes forces, je suis un vieillard. De sorte que toute son argumentation se résumait souvent à ceci : je suis vieux, donc vous avez tort. Puis, au début, Thiers était tellement entouré de considération et d'estime que l'assemblée se serait déconsidérée en le renversant. De sorte que

Source : BIU Cujas

M. Thiers, chaque fois qu'il rencontrait une résistance de l'Assemblée, disait : C'est très simple, je vais donner ma démission. Alors l'Assemblée aurait porté devant le pays la responsabilité d'avoir renversé M. Thiers.

Il était d'une activité et d'une compétence quasi-universelle. Cet homme, très autoritaire, qui trouve dans sa responsabilité à l'égard de l'assemblée sa force la meilleure.

La Constitution Rivet du 3I Août 1871.

Alors l'Assemblée, pour s'affranchir dans une certaine mesure de cette tyrannie de persuasion de M. Thiers, diminue sa responsabilité. C'est l'objet de la constitution Rivet du 3I Août 1871. On décide que M. Thiers sera Président de la République, tant que l'Assemblée nationale sera au pouvoir, afin qu'il n'exerce plus cette sorte de chantage sur l'assemblée. La loi du 3I août 1871 porte que le chef du pouvoir exécutif prendra le titre de Président de la République Française : "Considérant qu'un nouveau titre, une appellation plus précise, sans rien changer au fond des choses, peut avoir cet effet de mettre mieux en évidence l'intention de l'assemblée de contihuer franchement l'essai loyal commencé à Bordeaux, que la prorogation des pouvoirs conférés au chef du pouvoir exécutif, limitée à la durée de l'Assemblée, dégage ses fonctions de ce qu'elles semblent avoir de précaire, sans que les droits de l'assemblée en soient modifiés...."

Responsabilité du Président de la République et des ministres.

Voilà l'esprit de cette constitution Rivet : En premier lieu, M. Thiers prend le titre de Président de la République. Cela ne change rien au "fond des choses", mais c'est tout de même un pas, puisqu'on veut continuer l'essai loyal de la République. En second lieu, M. Thiers durera comme Président de la République, autant que l'Assemblée elle-même, mais, M. Thiers est responsable devant l'Assemblée. M. Thiers se marie avec l'Assemblée, mais le divorce sera toujours possible.

Les ministres eux-mêmes sont resonsables. Or, on l'a vu à propos de la constitution de 1848, lorsque le Président de la République est responsable, c'est la responsabilité du Président de la République qui absorbe celle desministres. De même, avec un homme comme M. Thiers, on pouvait être certain que sa responsabilité absorberait celle des ministres. En effet, M. Thiers continue à aller devant l'assemblée, à participer à tous les débats et dans tous ces débats à imposer sa solution.

C'est alors que l'assemblée, afin de s'affranchir de cette autorité de M. Thiers, autorité purement morale, puisque l'Assemblée peut toujours le

Source : BIU Cujas

renverser, fait la loi du 30 Mars 1873, dont l'objet est d'éloigner M. Thiers de l'Assemblée.

Situation exceptionnelle du Président de la République depuis la Constitution Rivet

Depuis la constitution Rivet, le Président de la République française était en même temps membre de l'assemblée nationale, M. Thiers avait un titre qu'il tenait de l'Assemblée, celui de Président de la République, mais il avait également un titre qu'il tenait de 2 millions de suffrages, celui de député et ce titre lui était beaucoup plus cher. Alors, il ne veut pas donner sa démission de député. De sorte que, soit comme Président du Conseil, soit comme député, il est toujours à l'Assemblée Nationale. Alors, l'Assemblée Nationale vote la loi du 13 Mars 1873, que M. Thiers appellera une loi "chinoise" à raison de sa complication et de sa complexité.

La loi du 13 Mars 1873.

L'art. 5 de la Loi du 13 Mars 1873, que l'on appelle quelquefois la loi des Trente, parce qu'elle fut proposée par la commission des Trente, prête une sorte de serment du Jeu de Paume. "L'Assemblée nationale ne se séparera pas sans avoir statué sur la transmission du pouvoir exécutif, sur la création d'une seconde chambre, ne devant entrer en fonction qu'après la séparation de l'Assemblée actuelle sans avoir statué sur la loi électorale". Donc, dès 1873, l'ASSemblée Nationale considère qu'il n'y a pas de constitution sans une seconde chambre, sans un sénat, puisqu'elle ne se séparera pas sans avoir statué sur la constitution de cette seconde chambre.

Dispositions de la Loi du 30 Mars 1873. Réglementation du droit de communication du Président avec les Chambres.

Il s'agit d'éloigner M. Thiers des débats parlementaires. Alors on décide que le Président de la République ne peut communiquer avec les Chambres que par des messages, c'est-à-dire des écrits qui sont lus à la tribune par des ministres. On ne permet à M. Thiers de venir à l'Assemblée qu'au début de chaque session, pour lire le message inaugural de la session, qui correspond au discours du trône dans les monarchies. C'est d'ailleurs ce que le Président Wilson avait restitué aux Etats -Unis.

Exceptionnellement, M. Thiers pourra venir à l'Assemblée, mais suivant une procédure extrêmement compliquée. On distingue entre les lois et les interpellations. En ce qui concerne les lois, le Président de la République peut être entendu - c'est ce que décide l'art. I- à condition d'avoir prévenu l'Assemblée par un message. Aussitôt la réception du message, la discussion est interrompue ; la séance est renvoyée à une date ultérieure pour "l'audition du Président de la République". Alors le Président de la République vient, fait son discours et immédiatement la séance est suspendue, et le Président de la République se retire.

En ce qui concerne la discussion des inter-

Source : BIU Cujas

pellations, il faut distinguer entre les interpellations sur la politique extérieure et les interpellations sur la politique intérieure. En ce qui concerne les interpellations sur la politique extérieure, le Président de la République peut être entendu, à la condition d'user de la procédure qui vient d'être indiquée pour la discussion des lois, c'est-à-dire qu'il informe l'assemblée qu'il viendra participer à la discussion - suspension de cette discussiun, puis séance exclusivement consacrée à l'audition du Président de la République.

En ce qui concerne les interpellations sur la politique intérieure, qui sont adressées à des ministres, le Président de la République peut intervenir, mais à la conditions qu'une délibération du Conseil des Ministres déclare que cette interpellation intéresse le Gouvernement. Après cette décision prise, un message est adressé aux Chambres et la procédure recommence. Par conséquent, on veut éloigner M. Thiers, il ne pourra intervenir que rarement.

Conditions dans lesquelles le Président pouvait intervenir.

Le Président de la République pouvait intervenir près de l'Assemblée dans les conditions suivantes : il arrivait devant une assemblée hostile ; il faisait son discours et s'en allait. Or il est très facile de comprendre que c'est là une situation très inférieure pour collaborer avec une assemblée. Le Président est pour ainsi dire étranger aux débats ; il ne répond pas aux discours qu'il est censé ne pas avoir entendus, et quand on ripostera il ne sera pas là non plus pour remettre les choses au point. C'est un monologue qu'il vient faire devant l'assemblée. Il est donc en état d'infériorité dans la lutte parlementaire.

Et ce qu'il y avait de plus grave, c'est qu'il y avait une tribune, où M. Thiers assistait aux débats. De sorte qu'au 24 Mai 1873, il assistera de se tribune au discours très hautain par lequel le duc de Broglie discutera sa politique intérieure et extérieure. Il sera là, bouillonnant. Puis, quand il arrive devant l'Assemblée, c'est le froid, le calme, personne ne dit mot.

Le conflit entre M. Thiers et l'assemblée. La journée du 24 Mai 1873.

Cette loi indique le conflit entre M. Thiers et l'assemblée. Ce conflit prendra fin le 24 Mai 1873. C'est une de nos grandes journées politiques. C'est une date qu'il faut savoir comme celle du Seize Mai 1877.

Les causes du conflit entre Thiers et l'assemblée étaient d'abord un froissement d'amour-propre. Ce froissement éclata à l'occasion d'un discours de M. Jules Simon, le 19 Avril 1873, au Congrès des Sociétés Savantes, discours dans lequel M. Jules Simon affirme de nouveau la réalité de la parole de Gambetta, que M. Thiers est le libérateur du territoire. Mais

Source : BIU Cujas

l'assemblée veut avoir ce titre, et elle ne veut pas qu'on dise que c'est M. Thiers qui a libéré le territoire. Dans ces conditions, Jules Simon est interpellé sur ses paroles et on lui fait remarquer que l'Assemblée doit avoir l'honneur et le mérite d'avoir libéré le territoire.

Il y avait autre chose : M. Thiers était un ancien Ministre de Louis-Philippe, par conséquent il semble que la droite pouvait avoir certaines complaisances pour lui. Mais, en réalité, depuis qu'il était un personnage dans la République, M. Thiers était devenu républicain. Il était très loin d'être radical, mais il voyait les divisions du parti monarchiste et il leur disait, ce qui les irrita : il n'y a qu'un trône et on ne peut pas l'occuper à trois.

Thiers, d'autre part, pressait l'assemblée d'exercer son pouvoir constituant. Il adressait des sommations perpétuelles à l'assemblée à ce sujet. Or, l'assemblée ne voulait pas constituer encore, parce qu'elle attendait qu'il y ait la fusion, c'est-à-dire la réconciliation entre le comte de Chambord et le Comte de Paris.

Les conditions de la réconciliation entre le Comte de Chambord et le Comte de Paris.

Le comte de Chambord, marié depuis de longues années, n'avait pas d'enfant. Il était le seul représentant de la branche aînée des Bourbons. Alors le Comte de Paris fait ce raisonnement très simple: Nous allons nous incliner devant la branche légitime et permettre au Comte de Chambord de régner; il est vieux et ne règnera pas longtemps. Quand il sera mort, ce sera notre branche, la branche cadette, qui deviendra la branche légitime, puisqu'il n'y aura plus de branche aînée.

Mais le Comte de Chambord avait horreur de cette branche cadette, qui avait renversé son grand-père, et alors on voulait attendre que se réalise la parole de Monseigneur d'Hulst devant l'aveuglement du Comte de Chambord, qui ne voulait pas se rendre compte des conditions de la France moderne: "Que Dieu ouvre les yeux de Monseigneur, ou qu'il daigne les lui fermer".

Ce qui donne lieu à explosion de l'assemblée nationale, c'est d'abord d'élection de M. Barodet à Paris, c'est ensuite la constitution du ministère du 18 Mai 1873.

L'élection de Barodet à Paris.

Il y a une élection à Paris; dans cette élection deux candidats sont en présence: l'ami de M. Thiers, qui avait été son ministre des affaires étrangères, M. Charles de Rémusat; puis, en face, Barodet. C'est un de ces personnages, qui jette un jour nouveau sur la représentation de Paris. Il était de Lyon; c'était un ancien instituteur; pour le moment il était courtier en vins. C'était un personnage sans

Source : BIU Cujas

aucun relief. La lutte s'engage entre Charles de Rémusat, qui était quelqu'un et Barodet qui n'était à peu près rien. Barodet fut élu. Il restera d'ailleurs deux ans à l'Assemblée Nationale sans dire un mot, puis il fera un discours et retombera dans l'ombre.

Mais au moment où il est élu, c'est une explosion d'indignation dans l'Assemblée Nationale, et on rend responsable de cette élection le gouvernement de M. Thiers.

Le remaniement ministériel du 18 Mai 1873.

La colère de l'Assemblée s'accentua à propos du remaniement ministériel du 18 Mai 1873. Jusqu'à ce jour, les ministères avaient été des ministères de large concentration, c'est-à-dire que dans un ministère de M. Thiers entraient, non seulement des républicains modérés et des orléanistes, mais encore des légitimistes, bref toute une représentation de l'Assemblée, sauf toutefois l'extrême gauche. En 1873, M. Thiers estime que ce système doit changer ; il fait un ministère homogène, un ministère de républicains extrêmement modérés. Il y avait notamment Waddington et Bérenger. Cette constitution d'un ministère ultra modéré soulève les protestations véhémentes de l'assemblée nationale.

L'organe de la droite, en l'espèce, c'est le duc Albert de Broglie. Ce duc Albert de Broglie est le fils de celui qui avait été ministre de Louis-Philippe. M. de Broglie était ambassadeur à Londres ; M. Thiers ayant pensé qu'il s'en débarrasserait ainsi. Mais il vient cependant interpeller M. Thiers et M. Thiers est exaspéré parce que, alors qu'il était le collègue de son père, il avait eu le petit Albert de Broglie sur ses genoux et ne pouvait pas comprendre qu'il avait grandi.

M. De Broglie était un homme éminent . Ses Mémoires, parus dans la Revue des deux mondes , le font apparaître sous un aspect sympathique, qu'il n'a jamais eu dans sa vie. C'était un homme un peu hautain, un orateur extrêmement soigné, qui faisait des discours très corrects, dont l'audition, à raison des vices de sa voix était désagréable.

Il dirige contre la politique intérieure de M. Thiers une attaque extrêmement véhémente, à laquelle essaie de répondre Dufaure, qui était vice-président du conseil des ministres, c'est-à-dire le président du conseil de M. Thiers. Il avait été batonnier de l'ordre des avocats de Paris, il était de l'Académie française, il avait été ministre de Louis-Philippe, du Prince Napoléon, il est ministre de la Troisième République et sous tous ces régimes il conserve la même doctrine: c'est un libéral. Il est ré-

Source : BIU Cujas

publicain, mais républicain nettement catholique, et partout il garde la même doctrine et la même attitude un peu désagréable et un peu hautaine. Bref, c'est un des derniers types qu'a connus notre histoire parlementaire: celui du grand bourgeois parlementaire.

Quand il a fini de parler, tout le monde s'écrie: "Aux voix!" On va sacrifier M. Thiers à une majorité écrasante. C'est à ce moment que Dufaure fait passer au président un message de M. Thiers, qui demande à parler suivant le droit que lui confère la fameuse loi de 1873. La Séance du 23 Mai 1873 est levée et on décide qu'il y aura le lendemain matin, à 9 heures 15 une séance pour "l'audition du président de la République". Le matin, Thiers arrive et prononce un long discours, dans les conditions qui ont été indiquées, c'est-à-dire un discours pour lequel il n'y aura pas contradiction. Il est applaudi un peu par la gauche, mais la droite s'abstient de toute manifestation. M. Thiers répète à la droite qu'il n'y a qu'un trône et qu'on ne peut pas l'occuper à trois.

La Séance a commencé à 9 h. 15 du matin. Quand M. Thiers a fini de parler, la séance est levée et renvoyée à l'après-midi,

M. Thiers essaie alors de tourner la loi: il essaie de rester dans l'hémicycle; il fait dire à M. Buffet qu'il est député et veut rester dans l'assemblée comme député. M. Buffet lui fait répondre qu'il le fera expulser. Il dit qu'il restera dans la tribune, M. Buffet lui dit qu'il fera évacuer toutes les tribunes.

Alors est voté, par 360 voix contre 340, cet ordre du jour Ernoul, indiquant bien l'esprit de l'assemblée nationale. C'est une politique résolument conservatrice. On trouve que les ministres ne donnent pas aux intérêts conservateurs les garanties qu'on était en droit d'attendre. Cet ordre du jour ne visait pas personnellement M. Thiers, c'était le ministre qui était visé. M. Thiers pouvait donc essayer de gouverner en changeant de ministère.

Seulement l'assemblée s'ajourna à 8 heures du soir, ce qui veut dire qu'elle allait se réunir à 8 heures pour recevoir la démission de M. Thiers. La lettre arriva au cours de la séance, qui commença à 8 heures 3/4. Buffet, qui était président, donne lecture de la lettre; il essaya d'ajouter quelques paroles de regret que la gauche l'empêcha de prononcer puisqu'il était un des responsables des événements.

Election du maréchal de Mac-Mahon à

Le soir, on procède à l'élection du successeur de M. Thiers. C'est le Maréchal de Mac-Mahon qui est élu par 390 voix sur 391 votants. Or, il y avait

Source : BIU Cujas

la présidence de la République.

750 députés, il y avait en réalité 721 députés présents; par conséquent le Maréchal de Mac-Mahon est élu avec une quantité formidable d'abstentions.

Ces abstentions, ce sont celles du parti républicain. Les républicains s'abstiennent en masse, sauf, M. Laurier qui donne une voix à Grévy.

Voilà donc Thiers renversé, parce qu'il est trop républicain. Or, c'est ce même M. Thiers qui, le 17 Mars 1834, disait: "Une République tourne nécessairement au sang ou à l'imbécillité". Voilà quelles étaient ses idées antérieures sur la République. Mais, ce qu'il voyait, c'est qu'il n'y avait pas à ce moment d'autre régime pratique et possible que la république. Seulement, il voulait la république sans les républicains. "La République sera conservatrice, ou ne sera pas", c'était une des formules qui avaient cours. Il le prouve d'ailleurs bien, car s'il employa dans les préfectures quelques membres du tiers-Etat: Léon Say, Tirman, Paul Cambon, pour les ambassades, il fit presque exclusivement appel à l'ancienne noblesse.

Le Maréchal de Mac-Mahon.

Le lendemain du 24 Mai, 1873, il n'y a rien de changé dans les institutions de la France, il y a seulement un homme nouveau. Cependant la démission de M. Thiers et son remplacement par le maréchal de Mac-Mahon devait avoir beaucoup plus d'influence sur la conception du président de la République et sur les rapports du président de la République avec le parlement qu'un changement de constitution.

En effet, le maréchal de Mac-Mahon était un homme extrêmement honorable, d'une honorabilité indiscutée, et rien n'a entamé cette honorabilité, pas même le coup d'Etat du 16 Mai 1877. On n'a jamais considéré que, même lorsqu'il commit les plus grandes erreurs, il commit jamais une incorrection. Mais c'était un soldat, par conséquent un homme assez ignorant de la politique. Il sera éloigné de la politique, alors que M. Thiers y était mêlé. Puis M. Thiers avait le goût de parler devant l'assemblée; au contraire le maréchal de Mac-Mahon se gardera bien de parler; il est incapable de parler. Lorsqu'il veut dire quelques paroles, il prononce de ces mots malheureusement destinés à devenir historiques. Tous ces mots du maréchal étaient inventés dans les petits journaux.

Le résultat de tout cela, c'est que la responsabilité ministérielle va se dégager, et au contraire l'irresponsabilité du chef de l'Etat va s'affirmer. Puisque le chef de l'Etat ne se mêlera pas directement des affaires publiques, il va pouvoir devenir un chef d'Etat parlementaire. Alors, par la

Source : BIU Cujas

loi du 20 Novembre 1873, l'assemblée va le faire irrévocable.

La fusion. La loi du Septennat du 20 Novembre 1873.

Mais dans l'intervalle, entre le 24 Mai et le 20 Novembre 1873, il y avait eu la fusion, c'est-à-dire que le 5 Août 1873, pendant les vacances parlementaires, le comte de Paris, chef de la branche cadette, était allé voir le comte de Chambord pour connaître que le Comte de Chambord était le seul prétendant légitime au trône. On croyait que le comte de Chambord allait immédiatement monter sur le trône, mais à raison de certaines intransigeances du comte de Chambord, les monarchistes voient leurs espérances ajournées. Alors ils donnent la présidence au maréchal pour sept ans. C'est l'objet de la loi du 20 Novembre 1873.

On fixe ainsi la durée de la présidence à sept ans, parce que d'abord le maréchal de Mac-Mahon trouve que la durée de sept ans est en harmonie avec le reste de forces qu'il peut consacrer au service du pays. Il fallait aussi sept ans pour que le prince impérial arrivât à la majorité, c'est-à-dire pour qu'il pût prétendre au trône. Puis sept ans, c'était également la bonne durée pour permettre au comte de Chambord d'aller retrouver ses aïeux dans un monde meilleur.

Par conséquent, pendant ces sept ans le maréchal est irrévocable. C'est une loi constitutionnelle; l'assemblée a épuisé son pouvoir constituant; elle ne peut plus y revenir et le maréchal est président pour sept ans. Mais dans l'art. 2, on parlait de lois constitutionnelles: alors ces lois constitutionnelles seront-elles les lois organisant la présidence du maréchal ? C'est la question du septennat personnel.- Ou bien organiseront-elles les institutions de la République ? C'est la théorie du septennat impersonnel, du septennat objectif.

Pendant ce temps, on s'apprivoise avec la République. Les partis de droite voient qu'ils ne peuvent pas réaliser la monarchie, alors ils acceptent une république, qui se rapprochera le plus possible de la monarchie, d'abord parce que c'est leur doctrine, puis qu'ensuite ils espèrent toujours que viendra le moment où on pourra appeler un monarque sur le trône. Alors on n'aura pas besoin d'une révision profonde des institutions; il suffira de changer le fauteuil présidentiel en trône. On dira qu'au lieu du président de la République il y a un roi. Toutes les autres institutions resteront. On va faire une constitution d'attente monarchique.

Quant aux partis de gauche, ils vont s'efforcer simplement de faire consacrer la république dans n'importe quelle constitution. Ils veulent l'étiquette

Source : BIU Cujas

de république, puis plus tard, ils espèrent qu'ils arriveront à des résultats plus intéressants. Par conséquent, pour tous, de tous les côtés, c'est une oeuvre essentiellement provisoire.

Après la chute de M. Thiers et la nomination à la présidence du maréchal de Mac-Mahon, les espoirs monarchistes s'affirment, car on sait que le maréchal de Mac-Mahon est royaliste, il est même légitimiste, et suivant le mot célèbre: il y a à la Présidence de la République un maréchal, qui ne demande qu'à en sortir. Seulement le maréchal est un soldat et il ne voudra pas en sortir d'une façon irrégulière; il ne se prêtera à aucune conspiration.

Alors, on profite des vacances parlementaires, qui commencent le 29 Juillet, pour préparer la monarchie. La première chose à faire, c'est de supprimer la lutte entre orléanistes et légitimistes. Le Comte de Chambord ne mettait aucun enthousiasme à recevoir le représentant de cette branche cadette, qui était le petit-fils de Louis-Philippe et l'arrière petit-fils de Philippe Egalité, qui avait voté la mort de Louis XVI. Cependant le Comte de Chambord, grâce notamment aux instances de Monseigneur Dupanloup, l'évêque d'Orléans, grâce aux efforts de la droite modérée, finit par consentir à recevoir dans son chateau de Frohsdorf le Comte de Paris. Mais il le reçoit dans des conditions précises, avec un protocole très détaillé. "M. le Comte de Chambord demande que M. le comte de Paris, en l'abordant déclare qu'il ne vient pas seulement saluer le chef de la Maison de Bourbon, mais bien reconnaître le principe dont M. le Comte de Chambord est le représentant, avec l'intention de reprendre sa place dans sa famille."

C'est ce qui a lieu dans cette entrevue à Frohsdorf qui fut excessivement froide. Le résultat de cette entrevue, c'est que le comte de Chambord devient le seul représentant de la monarchie. Il n'y a plus de difficulté, par conséquent; les monarchistes sont dans l'exaltation de leur joie. On commande le carrosse et le tapis bleu brodé de fleurs de lys qui servirontau sacre. Seulement les royalistes ne tardent pas à en rabattre, et cela à cause de l'intransigeance du Comte de Chambord.

L'intransigeance du Comte de Chambord.

Cette intransigeance vient de ce que le comte de Chambord était né en 1820, et avait été obligé en 1830 de quitter la France. Il ne connaissait donc rien de la France. Il avait vécu dans son chateau de Frohsdorf, où il était traité comme un souverain, avec toute l'étiquette dont était entouré le roi dans l'ancienne monarchie. Il en résulte qu'il reste fidèle à la doctrine de Charles X, à la doctrine de

Source : BIU Cujas

Louis XVIII, et il veut revenir en France, en vertu de son sang, en vertu de son droit; il ne veut pas que l'Assemblée nationale l'appelle; il ne veut pas être élu par l'Assemblée nationale; il ne veut pas être plébiscité par le peuple; il ne veut pas revenir avec une constitution, qui lui serait imposée; il veut revenir en vertu de son droit et, si cela lui plait, octroyer à ses sujets une constitution. Il dit: je n'abdiquerai jamais, rien n'ébranlera ma résolution et personne, sous aucun prétexte, n'obtiendra de moi que je consente à revenir comme roi légitime de la Révolution.

Il vient à Versailles en grand secret et fait dire au Maréchal de Mac-Mahon, qu'il est là. Il avait consenti, sous l'influence de ses familiers, au cérémonial suivant: un jour, l'assemblée nationale étant réunie, il serait entré dans l'assemblée nationale au bras du Maréchal et l'assemblée nationale l'aurait acclamé. Le Maréchal de Mac-Mahon refuse toute entrevue avec le Comte de Chambord.

La question du drapeau.

Intransigeant sur les principes, le comte de Chambord l'était sur les moindres détails d'application et sur les moindres signes extérieurs. C'est pour cela que l'intransigeance du Comte de Chambord prend dans l'histoire le nom de "question du drapeau". Il ne voulait pas le drapeau tricolore, parce que ce drapeau avait présidé à l'exécution de Louis XVI, et que c'était le drapeau de cette monarchie de Juillet et de ce Comte de Paris pour lequel il avait une horreur profonde. Cependant la France veut le drapeau tricolore, qui a été le drapeau de Napoléon Ier, qui a été promené dans toutes les capitales d'Europe; c'est le drapeau de la conquête de l'Algérie. Enfin à ce moment le drapeau a la consécration d'avoir été le drapeau de la guerre franco-allemande, et par conséquent d'avoir été à la défaite, mais tout de même à l'honneur. Alors le pays et l'assemblée ne veulent pas abandonner ce drapeau.

On envoie au Comte de Chambord un député, Chesnelong, pour transiger et offrir au Prince le drapeau tricolore, garni de fleurs de lys. Puis on lui dit que dans chaque pays, il y a un pavillon personnel du roi et le drapeau du pays; on lui propose un drapeau blanc pour lui et un drapeau tricolore fleurdelysé pour le pays. Le Comte de Chambord ne veut rien entendre. Et c'est pour cette question du drapeau qu'il a refusé de monter sur le trône.

Les monarchistes se trouvent donc devant ce fait d'un roi qui ne veut pas remonter sur le trône. C'est alors que l'assemblée confie le pouvoir pour

Source : BIU Cujas

sept ans au maréchal de Mac-Mahon, et va s'occuper d'organiser les pouvoirs du maréchal, car c'est par là qu'on commence afin d'avoir sept ans pour réfléchir. Après quoi, quand le maréchal s'en ira, on statuera sur les institutions définitives de la France.

Dans quel état d'esprit a été élaborée la constitution de 1875.

Ainsi, comme l'a dit M. HANOTAUX, les hommes de l'Assemblée Nationale s'en allaient vers la République comme autrefois les pélerins s'en allaient à Saint-Jacques de Compostelle, en faisant deux pas en avant et un pas en arrière. Cependant l'attitude de cet homme, qui sacrifiait tout à un enblème, les fatiguait ; on se détourna de cet intransigeant, on s'éloigna en même temps de la monarchie, et c'est alors que, peu à peu, on arriva à la république, mais on y arriva sans enthousiasme, on s'y résigna. On ne l'accepta qu'à cause de cette intransigeance et on fit cette constitution républicaine en disant que le roi reviendra "après les vendanges faites". On se décide à voter quelque chose, mais ce quelque chose, non seulement on ne croit pas que cela durera, mais on souhaite que cela ne dure pas. C'est la première fois qu'on a une constitution faite par des constituants, qui ne croient pas au succès de leur oeuvre et ne le souhaitent pas.

C'est ce qui explique la brièveté des débats à l'Assemblée Nationale. Il y a peu de discussion, peu de discours. Pour retarder le jour où on sera obligé de voter, on fait des choses extraordinaires : on charge M. Laboulaye de présenter un rapport sur la constitution américaine. M. Waddington va présenter un rapport sur la législation constitutionnelle comparée. M. Lefèvre Pontalis va faire un rapport sur la seconde chambre dans les divers pays du monde, sans aucune conclusion pratique. On cherche à gagner du temps.

On voit l'état d'esprit extraordinaire de cette assemblée, et on voit une fois de plus la vanité des barrières de papier, la vanité des précautions constitutionnelles. On a vu ces constitutions de la Révolution qu'il était juridiquement impossible de réviser, avant de longues années, elles sont cependant renversées au bout de quelques mois. Au contraire, voilà une constitution, qui sera votée en quelque temps et pourra être modifiée très facilement : c'est la plus longue de nos constitutions; elle a duré plus de cinquante ans.

La loi du Septennat.

Devant l'intransigeance du comte de Chambord, l'Assemblée vote la loi du Septennat, c'est-à-dire que, par une loi constitutionnelle, elle déclare que le maréchal de Mac-Mahon sera Président de la République pendant sept ans, à moins qu'il ne meure ou ne démissionne d'ici-là. Le septennat est donc sorti de l'intransigeance du Comte de Chambrod, et à son tour la

Source : BIU Cujas

République est sortie du septennat.

La Commission des Trente.

D'après l'art. 2 de la loi du septennat, du 20 Novembre 1873, fut élue une commission que l'on appelle la commission des Trente. Elle fut élue du 26 Novembre au 4 Décembre, c'est-à-dire qu'il fallut six séances et huit tours de scrutin pour la compléter. Dans cette commission, il y avait très peu de représentants des gauches: 5 seulement, et très peu de représentants de l'extrême-droite; c'était donc le centre monarchiste qui y dominait.

Cette commission, chargée de préparer la constitution se mit au travail sans ardeur aucune, ce qui faisait dire: C'est une Pénélope, qui fait et défait une éternelle tapisserie en attendant le retour "du lys".

Cette commission se met à étudier les constitutions étrangères et charge M. Laboulaye de lui présenter un rapport. M. Waddington lui présente un travail sur la législation constitutionnelle comparée; M. Lefebvre Pontalis lui présente un rapport sur l'institution d'une Seconde chambre, mais il étudie les secondes Chambres dans le monde entier et se garde de conclure.

L'interpellation sur le caractère du Septennat.

Le 18 Mars 1874, Gambetta interpelle le gouvernement sur son opinion au sujet du caractère personnel ou impersonnel du septennat. La droite estimait que le septennat avec un caractère personnel, c'est-à-dire qu'il était institué pour le maréchal de Mac-Mahon; alors qu'au contraire la gauche estimait que le septennat était impersonnel, c'est-à-dire que la République était instituée pour sept ans et que si le maréchal de Mac-Mahon venait à disparaître les choses continueraient pendant sept ans de la façon dont elles avaient été organisées.

Le Duc de Broglie répondit à Gambetta, mais s'efforça de parler pour ne rien dire, et cette séance obscure fut close par un ordre du jour pur et simple.

Le 15 Mai 1874, le duc de Broglie dépose son rapport sur une seconde chambre. Il ne peut pas l'appeler Sénat, parce que le Sénat rappelle par trop les institutions de l'Empire; il ne peut pas non plus l'appeler une chambre des pairs, parce que la chambre des pairs rappelle trop la monarchie. Alors il appelle son institution: le grand conseil.

M. Lefebvre-Pontalis déposera son rapport seulement le 3 Août 1874.

Les débats sur les lois constitutionnelles.

Le 15 Juillet 1874, proposition Casimir Périer, qui affirme dans sa proposition que le septennat est personnel. Il dépose une proposition ainsi conçue: l'assemblée nationale, voulant mettre un terme aux inquiétudes du pays, adopte la résolution suivante:

Source : BIU Cujas

le Gouvernement de la République française se compose de deux Chambres et d'un président chef du pouvoir exécutif.

Immédiatement la droite dépose une contre-proposition: l'Assemblée nationale invite la commission des lois constitutionnelles à organiser les pouvoirs du maréchal de Mac-Mahon. C'est l'affirmation qu'on organise un régime transitoire sur la tête du maréchal de Mac-Mahon.

Le 23 Juillet 1874, la proposition Casimir Périer est rejetée. Cela veut dire que l'assemblée nationale ne veut pas organiser la République. Ce n'est que le 2I Janvier 1875 que l'assemblée nationale se met au travail et aborde le grand débat, d'où sortiront les lois constitutionnelles. M. de Ventavon expose son idée. Il ne s'agit pas, dit-il, d'organiser des pouvoirs définitifs, il s'agit d'organiser les pouvoirs d'un homme, les pouvoirs du maréchal de Mac-Mahon. On attendait que de ce long espace de temps sortit la disparition de l'obstacle, qui barrait la route aux ambitions des monarchistes, c'est-à-dire qu'on attendait la disparition du Comte de Chambord.

D'autre part, il était beaucoup d'anciens monarchistes, qui voyaient la nécessité inéluctable de la République. Seulement, ils ne voulaient pas tourner tout de suite à la République, ils voulaient le temps de faire une évolution convenable.

Le 28 Janvier 1875, M. Laboulaye pose nettement la question. Il dépose un amendement ainsi rédigé: "Le Gouvernement de la République se compose de deux chambres et d'un président." On voit la portée de cet amendement: c'est l'organisation impersonnelle des institutions. Cet amendement Laboulaye est rejeté le 29 Janvier 1875, dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, par 359 voix contre 336. Cependant ceux qu'on appelait les hommes de bronze, c'est-à-dire les députés de l'extrême-gauche, qui contestaient le pouvoir constituant de l'assemblée et par conséquent ne voulaient pas participer au pouvoir constitutionnel, votent pour la République; la République est rejetée. Elle est rejetée parce que la majorité était monarchiste, mais aussi à cause de la maladresse de certains républicains, Louis Blanc et ensuite Jules Favre qui montèrent à la tribune pour défendre la République dans des termes tels qu'ils effrayèrent l'assemblée, notamment par certaines allusions à la mort de Louis XVI, qu'ils rappelèrent dans des expressions assez inopportunes.

L'amendement Wallon.

C'est alors qu'apparut celui qu'on a qualifié de "père de la République", M. Wallon. Il dé-

Source : BIU Cujas

pose un amendement ainsi conçu: "Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés, réunis en assemblée nationale".

Voilà donc une règle impersonnelle, qui suppose la République, puisqu'il y a un président. C'est par ce texte même que nous savons que nous sommes en République; parce que la constitution parle d'un président de la République; il n'y a aucune proclamation du principe de la République.

C'est le 30 Janvier que M. Wallon dépose son amendement. C'était la veille que l'assemblée avait repoussé l'amendament Laboulaye; c'est-à-dire avait déclaré qu'elle ne voulait pas faire la République. Lorsque M. Wallon monte à la tribune, on ne l'écoute pas; il parle au milieu des quolibets et des rires. Il s'applique d'ailleurs à diminuer la portée de son amendement; il dit qu'il ne proclame rien, qu'il accepte les choses telles qu'elles sont; il va même jusqu'à affirmer que si on veut en finir avec la République, le mieux est de l'établir; on la verra à l'oeuvre, elle agira et la monarchie s'établira...."Faites un gouvernement qui ait en lui les moyens de vivre et de se continuer, qui ait aussi les moyens de se transformer".

L'amendement était donc extrêmement modeste, et d'autre part, la manière de l'appuyer par M. Wallon était encore plus modeste. De plus, M. Wallon, homme très éminent, professeur à la Sorbonne, historien très distingué, n'avait rien d'un orateur, ce qui ne diminue en rien sa personnalité.

La République à une voix

Le discours de M. Wallon est accueilli par l'indifférence; on n'y ajoute aucune espèce d'importance. L'émotion fut d'autant plus vive, lorsque, le 30 Janvier 1875, eut lieu le vote sur cet amendement, qui fut adopté par 353 voix contre 352. Par conséquent, la République a été introduite dans notre constitution à une voix. Ce fait est d'autant plus ironique et remarquable que les monarchistes avaient dit: "Nous ferons la monarchie à tout prix, même à une voix. Finalement c'est la République qui a été faite à une voix.

Le groupe Target.

La majorité fut déplacée par le mouvement oscillant d'un groupe, qui s'appelait le groupe Target. Dans beaucoup d'assemblées, il y a dans les parages du centre, un groupe peu nombreux, qui en se portant d'un côté ou de l'autre, détermine la majorité. A l'assemblée nationale, il y avait le groupe Target, qui comprenait une quinzaine d'hommes. Il se transporte vers la République et provoque le vote de l'amendement Wallon. C'est ce qu'expliquait M. Clémenceau à la Chambre dans son discours du 1er Mai 188I.

Source : BIU Cujas

En réalité, ce sont des gens qui voient qu'on marche à la République et qui veulent l'organiser de la manière la plus propre à donner satisfaction à leurs principes. Ils veulent organiser la République, mais en y plaçant de la monarchie. C'est ce qui explique les caractères de la constitution de 1875.

D'autre part, ces gens veulent faire la République, mais en déposant dans la constitution une règle, d'après laquelle la constitution sera très facilement révisée. On va donc mettre dans la constitution toutes les institutions de la monarchie, et lorsque les circonstances seront favorables, une petite révision constitutionnelle, remplacera le fauteuil présidentiel par le trône.

D'autre part, 26 membres du centre droit ont voté l'amendement Wallon, et parmi les 26 membres il y avait le comte d'Haussonville, qui par la suite fut le représentant du Comte de Paris; s'il n'avait pas voté cet amendement la République n'aurait pas été votée, au moins en Janvier 1875.

Après le vote de l'amendement Wallon les choses se précipitent. Le 3 Février 1875, l'amendement Wallon est voté en seconde lecture par 460 voix contre 243. Parmi ceux qui abandonnèrent l'idée de la monarchie, et par conséquent qui votèrent l'amendement Wallon le 3 Février 1875, on trouve le prince de Joinville, le duc Decazes, le Duc de Broglie. C'est ce qui faisait dire à M. Clemenceau dans son discours du 1er Juin 1881: "Les véritables auteurs de la constitution de 1875, ceux qui ont décidé de la majorité, ce sont des monarchistes, ce sont des hommes comme MM.de Ségur, d'Haussonville et d'autres que je pourrais nommer; ils se sont appliqués à faire une constitution d'un fonctionnement impossible, à mettre des institutions monarchiques dans une constitution républicaine. Cette constitution n'est pas une constitution, c'est une machine de guerre contre la République."

Avant qu'on eût procédé à ce scrutin décisif du 3 Février 1875, M. de Belcastel, de l'extrême-droite fit entendre cette protestation amère: "Je viens apporter ici une protestation suprême: sans réciter le credo républicain, vous vous ralliez à un principe dont vous serez les prêtres... Vous faites quelque chose que vous savez mauvais....Au nom des convictions que vous avez encore arrêtez-vous , ne commettez pas une infidélité au mandat que vous avez reçu de vos consciences et de la patrie." Et cependant la République est votée.

Il y a à ce moment une histoire assez confuse. La droite capitule; la gauche consent à des transactions, et la constitution de 1875 est votée

Source : BIU Cujas

presque sans débats, parce qu'on ne pouvait pas voter sur des principes. Si l'on cherche dans les débats de l'assemblée nationale l'explication de la constitution de 1875, on ne l'y trouve pas.

Le rôle de Gambetta dans le vote de la Constitution.

Il faut noter aussi dans cette période le rôle très efficace et très fécond de Gambetta. Gambetta, qui représentait l'extrême-gauche républicaine, impose de très graves concessions à ses amis. Au début de l'assemblée nationale, il était un de ceux qui, avec le plus de force, avaient contesté le pouvoir constituant de l'assemblée. Il amène ses amis à renoncer à leur opposition à ce pouvoir constituant. Il estima qu'il ne fallait pas compromettre la république au nom des principes. C'est l'origine du système que l'on appellera l'opportunisme. Lorsqu'il s'agit d'organiser, Gambetta intervient encore près de ses amis pour les faire renoncer à certaines attitudes intransigeantes. C'est lui qui les amènera à accepter l'institution du Sénat, et dans les principes de l'organisation du Sénat, il les amènera même à adopter des règles, qui violent leurs principes, avec l'idée que quand le parti républicain sera maître de la République, on modifiera le Sénat. C'est lui qui trouve la formule: "Le Sénat sera le grand conseil des communes de France."

L'Assemblée nationale vote, le 24 Février 1875, la loi sur l'organisation du Sénat et le 25 Février 1875 la loi sur l'organisation des pouvoirs publics. Après avoir fait cet effort, l'assemblée nationale se détourne de son oeuvre constitutionnelle. D'abord elle ne peut se résigner à installer définitivement la République; ensuite elle ne peut pas se décider à mourir. Il faut attendre jusqu'au 16 Juillet 1875 pour voir la troisième des lois constitutionnelles, la loi sur les rapports des pouvoirs publics.

La Constitution de 1875 est une Constitution républicaine faite par un parti monarchiste.

Voilà l'histoire de l'élaboration de la constitution de 1875. L'idée sur laquelle il est nécessaire d'insister, c'est que, à la différence des autres constitutions en France, ou même dans les autres pays, cette constitution n'est pas l'oeuvre d'un parti victorieux, elle est l'oeuvre d'un parti vaincu, pour ainsi dire, c'est-à-dire du parti républicain, avec la résignation du parti victorieux, qui est le parti monarchiste. C'est une constitution républicaine faite par un parti monarchiste. Cela est nécessaire à savoir pour bien comprendre certains traits de cette constitution.

Il faut voir l'explication de cette résignation des monarchistes dans la situation de l'Europe. En 1875, la France était de nouveau menacée. Au traité de Francfort : Bismarck avait imposé à la France une indemnité de 5 milliards-or, que l'on croyait écrasante. Comme l'or était plus rare qu'aujourd'hui et

Source : BIU Cujas

avait une valeur d'achat beaucoup plus grande, l'indemnité de guerre demandée à la France vaudrait 30 ou 40 milliards au moins. Lorsque Bismarck avait demandé cette indemnité, à la France, il croyait que la France en serait écrasée et ne pourrait pas s'en relever. Mais en 1873, la France avait achevé, par un effort formidable, de payer cette indemnité de 5 milliards, et l'Allemagne qui occupait une partie de la France jusqu'au paiement total de l'indemnité et qui croyait que ce paiement total serait indéfiniment retardé, dût retirer ses troupes. Au mois de Septembre 1873, le dernier soldat allemand quittait le sol de la France, c'est-à-dire la forteresse de Verdun, le dernier point occupé.

En même temps la France refaisait son organisme militaire et aussi son organisme économique, ce qui aboutira à l'exposition de 1878, où s'affirme la réorganisation de la France. En 1875, l'Allemagne voit que la France se relève et il y a une menace certaine de l'Allemagne bismarckienne contre la France. Sans l'intervention de la Russie et de l'Angleterre, peut-être aurait-on eu à cette époque une seconde édition de la guerre de 1870.

C'est alors que les républicains comprennent que les partis ne peuvent pas se diviser, et ils s'unissent. C'est pourquoi ils disent: Si vous voulez savoir le secret de la constitution de 1875, regardez la trouée des Vosges.

Cette constitution se présente sous un aspect dispersé. Ce n'est pas une constitution que l'on proclame au milieu des fêtes et des réjouissances, c'est un enfant mal venu, qui n'est pas désiré, il arrive et personne ne se réjouit.

Les trois lois constitutionnelles de 1875.

Les lois qui forment cette constitution sont des lois isolées, et chacune garde sa date. On a exposé comment avait été faite la constitution du 3 Septembre 1791: on votait une série de lois sur divers points, puis on institue un comité de révision, qui est chargé de faire de ces lois dispersées un monument unique. En 1875, on n'a rien de semblable. On a: 1° - la loi du 24 Février 1875, relative à l'organisation du Sénat; 2° - la loi du 25 Février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics; 3° - la loi du 16 Juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics. Voilà les trois lois constitutionnelles, c'est-à-dire les lois qui ont le caractère exceptionnel d'être des textes constitutionnels, c'est-à-dire des textes qui ne peuvent être révisés que suivant une procédure déterminée.

Les lois organiques.

Il y a ensuite deux lois organiques, c'est-à-dire des lois qui peuvent être modifiées selon les procédés ordinaires des lois. Ce sont: la loi du

Source : BIU Cujas

2 Août 1875 sur les élections des Sénateurs; et la loi du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés. Donc trois lois constitutionnelles et deux lois organiques; voilà comment dans un ordre dispersé se présente notre document constitutionnel.

C'est le 8 Mars 1876 que la constitution est appliquée pour la première fois. Les Chambres se réunissent à Versailles. Le président d'âge de la Chambre des députés, c'est Raspail, le fameux conspirateur.

Les révisions de la constitution de 1875.

Pour achever l'histoire extérieure de la constitution, il faut donner quelque idée des révisions qu'elle a subies, la révision de la Constitution est extrêmement simple: la Chambre des députés de son côté, le Sénat du sien, émettent un voeu de révision et par le fait que chaque chambre de son côté a émis ce voeu de révision, les deux Chambres doivent se réunir à Versailles. Les deux Chambres réunies en une seule assemblée forment l'assemblée constituante.

La révision de 1879 transporte à Paris le siège des pouvoirs publics.

Il y a eu trois révisions de la constitution: la première, qui a été opérée en 1879, par la loi du 21 Juin 1879, votée par l'assemblée nationale. Il s'agit de transporter à Paris le siège des pouvoirs publics. En effet, la constitution de 1875 avait décidé (art. 9 de la loi du 25 février 1875), que le siège des pouvoirs publics était à Versailles, parce qu'on se méfiait du peuple de Paris, parce que au moment où l'assemblée nationale s'est réunie pour la première fois à Versailles, la Commune a éclaté à Paris. On ne voulait donc pas mettre les Chambres au milieu du peuple parisien. L'histoire est là pour montrer que toutes les révolutions se font à Paris, que le peuple envahit les Chambres, le palais où est installé le chef de l'Etat, s'empare des communications, et le gouvernement est renversé.

Mais l'installation de l'assemblée nationale à Versailles était très incommode, parce que les députés et les sénateurs étaient obligés à des déplacements continuels et assez lents; puis surtout parce que tous les ministères étaient à Paris; enfin le président de la République était installé à la préfecture de Versailles où il n'était pas bien.

Il y avait autre chose. A mesure que s'effacent les souvenirs de la Commune, il faut non seulement amnistier les condamnés de la Commune, mais encore il faut amnistier Paris, il faut réconcilier les pouvoirs publics avec Paris. C'est l'objet de cette loi du 21 Juin 1879, qui déclare que l'art. 9 de la loi du 24 Février 1875 est abrogé. On vote alors la loi ordinaire du 22 Juillet 1879, qui décide que le siège des pouvoirs publics est à Paris, et que dans l'enceinte de

Source : BIU Cujas

Paris chaque chambre désignera le palais où elle entend siéger. C'est ainsi que la Chambre des députés s'est installée au Palais Bourbon, où le conseil des Cinq Cents s'était installé en 1795 et qui fut depuis le siège de toutes les Chambres, et que le Sénat s'est installé au Luxembourg, où siègeait la Chambre des pairs depuis 1814.

La révision de 1884.

En second lieu, la Constitution a été révisée le 14 Août 1884. Cette révision s'est faite, comme la révision de 1879, en deux étapes; on va à Versailles et on déconstitutionnalise un certain nombre d'articles de la constitution, c'est-à-dire qu'on décide que ces articles descendent d'un rang dans la hiérarchie des textes obligatoires pour les citoyens, et qu'au lieu de rester des textes constitutionnels, ne pouvant être modifiés que d'après la procédure solennelle de la révision constitutionnelle, ce seront des textes ordinaires, qui pourront être modifiés dans la forme ordinaire des lois. Puis on fait une loi ordinaire pour modifier ces textes.

Cette révision de 1884 a été complexe.

Comment s'affirme la république en 1884.

1° - La République est définitive. On a dit que lorsque l'assemblée nationale a voté la constitution, elle a voté la République par résignation et qu'il est entendu que la République n'est qu'une forme provisoire du gouvernement, en attendant que la monarchie puisse être rétablie. C'est le sentiment de la majorité de l'assemblée. Mais en 1884, s'étaient produits divers événements : le maréchal de Mac-Mahon avait été obligé de démissionner et ce président monarchiste de la République avait été remplacé par un président républicain, qui était Jules Grévy. D'autre part, la présidence de la Chambre était passée aussi à un républicain, Gambetta; enfin la majorité du Sénat qui, au lendemain de 1875, était une majorité monarchiste et conservatrice, était devenue elle aussi républicaine. On en profite pour dire que la République n'est plus une forme provisoire du gouvernement; c'est la forme définitive du gouvernement. C'est ce que décide l'art. 2 de la loi constitutionnelle du 14 Août 1884:"La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision. Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République."

La sanction de la première disposition est très difficile à trouver, attendu que s'il y avait dans les chambres une majorité monarchiste, il serait difficile de l'empêcher d'émettre le voeu que la monarchie succède à la République. Ce voeu serait inconstitutionnel, mais si on avait un souci très grand de la forme, il n'y aurait qu'à aller à Versailles pour

Source : BIU Cujas

modifier cet art. 8 et on pourrait faire cette proposition.

En second lieu, les membres de familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République, C'est une réponse historique et un peu tardive à la candidature du Duc d'Aumale, qui, au lendemain de la chute de M. Thiers, avait pensé se présenter à la présidence de la République. Donc la République s'installe; cela n'a pas une grande portée juridique, mais surtout une portée politique.

Suppression des prières publiques.

2° - Le § 3 de l'art. Ier de la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875 qui était ainsi conçu: "Le dimanche, qui suivra la rentrée, des prières publiques seront adressées à Dieu dans les églises et dans les temples pour appeler son secours sur les travaux des assemblées ", est abrogé. Il y a dans cet art. 4 de la loi du 14 Août 1884, une laïcisation de la République.

Réduction du délai de convocation des électeurs après dissolution.

3° - En vertu de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875, art. 7, lorsque la Chambre était dissoute, les électeurs étaient convoqués dans le délai de trois mois. Par conséquent, le gouvernement restait sans chambre pendant trois mois; il exerçait pendant trois mois une sorte de pouvoir dictatorial et sans contrôle.

En 1884, ce délai de trois mois est réduit à deux mois, c'est-à-dire que si la Chambre est dissoute, les électeurs doivent être convoqués dans les deux mois. Cette réforme est inspirée par le souvenir du 16 Mai 1877, c'est-à-dire de la dissolution de la Chambre des députés par le gouvernement de l'ordre moral, par le maréchal de Mac-Mahon et le Duc de Broglie.

D'autre part, la loi constitutionnelle de 1875 était muette sur le délai suivant lequel les chambres devaient être convoquées après ces élections, suivant la dissolution. La loi de 1884 déclare qu'elles doivent être convoquées dans les dix jours après les élections.

Déconstitutionnalisation des articles relatifs à l'élection des sénateurs.

4° - Mais la disposition fondamentale de cette révision du 14 Août 1884, c'est celle qui est contenue dans l'art. 3: on déconstitutionnalise les art. 1 à 7 de la loi du 24 Février 1875. Puis postérieurement à cette loi constitutionnelle, intervient la loi du 9 Décembre 1884, qui, dans la forme ordinaire des lois, modifie les articles anciens déconstitutionnalisés.

On a indiqué que, notamment sur l'intervention de Gambetta, les républicains de l'assemblée nationale avaient adopté: 1° - le principe d'une seconde chambre, l'existence du Sénat, et 2° - dans l'organisation de Sénat certaines dispositions, qui heur-

Source : BIU Cujas

taient les sentiments traditionnels du parti républicain. En effet, dans l'organisation de 1875, il y avait deux catégories de sénateurs: des sénateurs élus pour 9 ans, au nombre de 225, et 75 sénateurs, dits inamovibles, c'est-à-dire qui conservaient leurs fonctions pour toute leur vie. Les premiers sénateurs inamovibles avaient été élus par l'assemblée nationale avant qu'elle se séparât, et à mesure que mourait un sénateur inamobible, il était pourvu à la vacance par le Sénat lui-même; c'étaient les sénateurs qui nommaient les sénateurs inamovibles.

Il y avait là une institution extrêmement intéressante, d'abord pour ceux qui en profitaient et n'étaient pas soumis aux chances de la réélection, et aussi pour la qualité de la composition des assemblées parlementaires. Tout le monde n'a pas les qualités - et les défauts - nécessaires pour réussir devant le corps électoral. C'était la cause de l'institution des sénateurs inamovibles. Enfin, certains parmi les premiers sénateurs inamovibles furent des personnalités étrangères à la politique; c'étaient des gens qui ne se seraient pas présentés devant les électeurs et qui se présentaient cependant devant le Sénat. Ainsi il y avait au Sénat une minorité de personnages, qui servaient d'exemples pour les parlementaires; c'étaient les parlementaires-types qui ne se préoccupaient pas de la réélection, mais simplement de l'intérêt du pays.

Enfin l'institution des sénateurs inamovibles génait le sentiment de la démocratie; l'idée que des personnes puissent pour toute leur vie faire partie d'une assemblée représentative heurtait le sentiment du parti républicain. En 1884, cette institution est supprimée, pour l'avenir, en ce sens que les sénateurs inamovibles restent en fonction, et chaque fois qu'un sénateur inamovible vient à mourir, on procède à un tirage au sort, entre les départements les moins favorisés au point de vue des sénateurs , pour désigner celui qui aura un sénateur de plus.

Il y avait en second lieu, dans la loi constitutionnelle de 1875 sur l'organisation du Sénat, le principe de l'égalité des délégués sénatoriaux. Les sénateurs sont élus dans chaque département au scrutin de liste par un collège électoral, qui comprend ce que l'on appelle les notabilités du suffrage universel, c'est-à-dire les députés, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement du département, et des délégués des conseils municipaux. Or, dans la loi de Février 1875, chaque commune, quelle que soit son importance, élisait un délégué sénatorial, et rien

Source : BIU Cujas

qu'un. Une commune de 100 Habitants élisait un délégué, et le chef-lieu du département, qui comptait 3 ou 400.000 habitants, élisait également un délégué.

Pour justifier cette décision, on disait qu'à la Chambre, le nombre est représenté; qu'il faut qu'autre chose soit représenté au Sénat. On avait cherché à faire représenter dans le Sénat les notabilités, les autorités sociales. On s'avisa qu'il y a en France une organisation spontanée, une organisation qui existe, une organisation qui n'a pas été créée par la loi: c'est la commune. On va faire représenter la commune. Chaque commune, quelle qu'elle soit, aura un seul représentant. C'est à cette idée que pensait Gambetta lorsqu'il dit: Le Sénat sera le grand conseil des communes de France.

Mais en réalité, ces raisonnements doctrinaires n'ont aucune espèce d'importance devant une assemblée politique. Une assemblée politique n'obéit pas à des principes. La pensée de l'assemblée nationale est simple: en 1875, les campagnes étaient conservatrices. Les petites communes étaient conservatrices; au contraire les grandes villes étaient avancées. Or, l'assemblée nationale était conservatrice; alors elle s'arrange pour donner la majorité aux campagnes dans l'élection au Sénat. On a un département où le chef-lieu a 200.000 habitants, dans l'ensemble du département, répartis dans les campagnes, il y a 100.000 habitants; ce sont ces 100.000 habitants qui éliront les sénateurs, alors que les habitants de la capitale seront complètement noyés.

En 1884, on supprime cette égalité du délégué sénatorial, mais cela ne veut pas dire qu'on arrive à la proportionnalité. La proportionnalité, c'est encore une idée théorique, une idée de justice, et une assemblée n'obéit pas à des idées théoriques et à des idées de justice; une assemblée politique obéit à des idées politiques et à des préoccupations politiques. Or, en 1884, le parti au pouvoir, est le parti opportuniste, incarné par Gambetta et par Jules Ferry. Ce parti triomphe dans les chefs-lieux de canton, dans les bourgades de 4 à 5.000 habitants. On donne la majorité aux petites bourgades de 4 à 5.000 habitants, et les grandes agglomérations, qui sont encore trop avancées en 1884, sont complètement sacrifiées. Par exemple, dans les élections de la Seine, les Sénateurs ne sont pas élus par Paris, mais par la banlieue; Marseille a 40 voix et l'ensemble du département a 500 voix, alors que Marseille représente plus de la moitié du département.

La révision du 10 Août 1926.

La constitution a été révisée une troisième fois le 10 Août 1926. Cette révision est

Source : BIU Cujas

formulée dans un article unique ainsi conçu: "La loi constitutionnelle du 25 Février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics est complétée par un article ainsi conçu: L'autonomie de la caisse de gestion des bons de la défense nationale et d'amortissement de la dette publique a le caractère constitutionnel. Seront affectés à cette caisse, jusqu'à l'amortissement complet des bons de la défense nationale et des titres créés par la caisse: 1° - les recettes nettes de la vente des tabacs; 2° - Le produit de la taxe complémentaire et exceptionnelle sur la première mutation, le produit des droits de succession et les contributions volontaires. Le produit des ressources ci-dessus énumérées au cours de l'exercice qui suivra la promulgation de la présente loi, constituera la dotation annuelle minimum de la caisse d'amortissement. En cas de diminution ultérieure de ces ressources, un crédit au moins égal à cette insuffisance sera inscrit au budget."

Il y a là une révision de caractère tout à fait exceptionnel et tout à fait anormal. Nous sommes au mois d'Août 1926, c'est-à-dire à une période où les financesde la France sont dans un état désastreux. Depuis deux ans, on marche avec de l'inflation, c'est-à-dire qu'on crée des billets de banque. Le franc baisse; la livre anglaise monte et arrive au taux de 250 frs; on voit le moment où le franc va tomber comme est tombé le mark allemand, et où les billets qu'émet la banque de France suivront le cours des assignats au temps de la Révolution ou bien du papier-monnaie des autres pays européens, c'est-à-dire qu'on arrivera à ce moment où le papier sur lequel on imprimera une valeur monétaire aura une valeur plus grande que la valeur monétaire inscrite - ce qui est arrivé en Autriche et en Allemagne. Lorsqu'on est engagé dans cet engrenage extrêmement dangereux de l'inflation, il est très difficile de s'arrêter: On émet des billets pour payer; par conséquent, il y a plus de billets, plus d'unités monétaires, et aussitôt les prix haussent. Il faut plus de billets pour obtenir la même marchandise. Du moment que les prix haussent, les fonctionnaires demandent à être payés davantage, et d autre part les services publics sont plus coûteux. Alors on émet d'autres billets. Après cette émission d'autres billets, les prix haussent encore. Sans cesse obligé d'émettre d'autres billets, on va vers la catastrophe.

En 1926, il y a un effort de redressement de la France et du franc, auquel correspond cette révision de 1926. On va à Versailles affirmer non seulement par rapport à la France, mais par rapport à l'étranger qu'on est décidé à faire cet effort. Alors on décide

Source : BIU Cujas

qu'on ne fera plus de bons de la défense nationale, que cette institution de la caisse autonome gèrera les bons déjà existants, et qu'on va s'occuper de payer dès maintenant une partie de la dette. Cette révision est donc un acte moral, qui a pour objet d'affirmer la volonté de la nation d'avoir des finances saines.

Cette révision change complètement le caractère de notre constitution. La constitution de 1875 est une constitution très courte; elle contient seulement l'essentiel pour faire fonctionner les pouvoirs publics. Tout d'un coup, à la fin d'une loi où il s'agit du président de la République et des Chambres, intervient cet article extraordinaire sur la caisse d'amortissement.

Source : BIU Cujas

LES CARACTERES DE LA CONSTITUTION DE I875.

Caractères principaux de la Constitution de I875. Sa brièveté

La constitution de I875 est le plus court des textes constitutionnels de cette nature. Il n'y a dans ce texte aucune disposition sur l'ordre judiciaire; il n'y a absolument rien sur les contributions publiques, si ce n'est un droit de priorité de la Chambre des députés en matière de finances; il n'y a rien sur l'annualité des budgets, il n'y a rien sur l'instruction publique; il n'y a rien sur la matière électorale, si ce n'est le suffrage universel, si bien qu'une disposition aussi fondamentale que celle qui remplace le régime majoritaire par le régime proportionnaliste peut être édicté par une loi ordinaire.

Nous avons seulement 27 articles constitutionnels en y comprenant celui qui a été inséré en I926. La constitution de l'an III en avait 377.

Elle fait une très large place à la coutume

Le second caractère, c'est une très large place faite à la coutume. La constitution de I875 est extrêmement brève, parce qu'elle arrive à un moment où la France a déjà une pratique constitutionnelle. Alors tout ce qui n'est pas indispensable, elle ne le dit pas, pensant qu'il y a une coutume constitutionnelle qui s'ést établie, et que cette coutume continuera à s'appliquer. Par exemple, tout le régime parlementaire, c'est-à-dire le régime dans lequel il y a un chef de l'Etat irresponsable, assisté de ministres, qui ne peuvent rester en fonction que s'ils ont la confiance de l'assemblée, est indiqué d'un mot: Les ministres sont responsables collectivement pour les actes du gouvernement et individuellement pour leurs actes personnels.

De même, il n'y a rien sur l'idée que chaque année le budget doit être voté. Il n'y a rien sur l'annualité de l'impôt. Ce sont des règles de coutume constitutionnelle.

Il en résulte que, lorsqu'une insti-

Source : BIU Cujas

tution est conforme à la coutume, alors même qu'elle n'est pas prévue par la constitution, cette institution est constitutionnelle. Par exemple, pendant la guerre, il s'agissait de réaliser non point le système actuel de l'union républicaine, mais le système de l'unionsacrée de tous les citoyens. On voulait que dans l'union sacrée opposée à l'agression allemande, figurent tous les représentants de tous les parties. Il fallait notamment qu'il y ait un représentant du parti socialiste. On pensa à Jule Guesde, qui était alors le représentant le plus en vue de ce parti. Il ne pouvait avoir aucun portefeuille; on lui a donné un ministère sans portefeuille. D'autre part, à ce moment, il apparaît qu'il est nécessaire que la présidence du conseil exerce son contrôle sur l'ensemble de la politique, et que celui qui est président du conseil ne soit pas absorbé par les détails d'un ministère spécial. Alors M. Viviani est président du conseil sans portefeuille. Cependant il n'y a rien dans la constitution à ce sujet. Dans le cabinet actuel, depuis novembre 1928, le président du conseil est aussi un président sans portefeuille.

Défaut de méthode dans sa rédaction

Le troisième caractère de la constitution de 1875, c'est un défaut absolu de méthode dans la rédaction. On se rappelle cetteconstitution du 3 septembre 1791, rédigée avec une méthode rigoureuse, précédée d'un préambule, d'une déclaration des droits, rédigée en chapitres distincts: des titres, des livres, des chapitres, des sections, des articles. En 1875, rien de pareil; il n'y a même pas de rubriques. Il y a des articles qui se suivent à peu près au hasard, et lorsque l'on veut étudier une institution, il faut la chercher, soit dans la loi de février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics, soit dans la loi du 16 juillet sur les rapports des pouvoirs publics.

Cela s'explique par les conditions dans lesquelles ont été votés les articles de cette constitution. Il fallait aboutir et aboutir dans le délai le plus bref.

Absence de dogmatisme dans la rédaction

Le quatrième caractère, c'est l'absence de tout dogmatisme dans la rédaction. Il n'y a rien sur les principes; la souveraineté du peuple n'est pas affirmée. On n'a pas de déclaration des droits et des devoirs des citoyens, et même on n'a pas cette affirmation solennelle que la République est une et indivisible, ou que laforme du gouvernement est la République. On sait qu'il y a une république, parce qu'il y a un article qui dit: Le président de la

Source : BIU Cujas

République est élu. Parce que l'assemblée nationale n'était d'accord sur aucun principe; c'était une assemblée monarchiste qui faisait une république.

Absence d'esprit d'intolérance

5° Il n'y a pas de serment de fidélité à la constitution; personne n'est obligé de prêter serment à la constitution. Dans toutes les autres constitutions, il fallait prêter des serments, qui n'avaient d'ailleurs aucune importance. En I875, il n'y a pas de serment politique, parce qu'on veut la république ouverte. On veut que chacun puisse se reconnaître de fait républicain, sans être pour cela obligé de denier son passé. C'était là une idée de Gambetta.

Absence d'esprit simpliste

Ce que l'on a très vivement reproché aux hommes de la Révolution, notamment aux hommes de l'Assemblée Constituante, c'est l'esprit de simplicité démagogique. Par exemple, la nation étant une, sa représentation doit être une, et il doit y avoir une seule chambre. En I875, on a deux chambres, et même dans le Sénat on a deux éléments: l'élément inamovible et l'élément électif.

Esprit de transaction

Mais le caractère principal de la constitution de I875, c'est l'esprit de transaction, et cet esprit de transaction on le juge nécessaire, si on se rappelle dans quelles conditions a été rédigée cette constitution. La constitution de I875 est une transaction entre la République et la monarchie. C'est la première fois que l'on voit un président de la République irresponsable. Jusqu'ici l'irresponsabilité était réservée au chef de l'Etat héréditaire. Voilà donc un caractère monarchiste, qui passe au président de la République.- C'est la première fois que dans une république on voit un président ayant le droit de dissolution. Le président de la République américaine n'a pas le droit de dissoudre la Chambre des représentants: le président de la République française l'a.- C'est la première fois que l'on voit le régime parlementaire, c'est-à-dire l'association du Chef de l'Etat irresponsable avec des ministres responsables appliqué à la République. Jusque là le régime parlementaire avait existé dans la monarchie anglaise, ou bien dans la monarchie française de I8I4 à I848, mais jamais on ne l'avait vu appliqué à la République.

Dufaure disait: Ce qu'on propose, ce n'est pas une république comme ce qui a existé dans le passé; on ne va pas chercher ses exemples de I79I à l'an VIII, on fait une république suivant les principes les plus aptes à assurer la tranquilité

Source : BIU Cujas

de la France.

En outre, comme on le verra dans la suite, sur chaque problème constitutionnel c'est une solution transactionnelle qui l'emporte. Par exemple, sous la Révolution les assemblées sont permanentes, cela veut dire que l'assemblée s'assemble quand il lui plaît. Voilà le principe républicain. Au contraire le principe monarchique c'est le système des sessions: l'assemblée ne peut se réunir que si le chef de l'Etat la convoque. Voilà les deux principes; l'un républicain, l'autre monarchiste. La constitution de I875 adopte un régime transactionnel; il y a une session ordinaire, qui commence le second mardi de janvier, et qui dure cinq mois au moins: puis il y a des sessions extraordinaires sur la convocation du Chef de l'Etat.

Si on considère la direction de la politique extérieure et la conclusion des traités, dans le système monarchique, le roi fait seul tous les traités, dans le système républicain, tous les traités doivent être approuvés par les Chambres. La constitution adopte un système transactionnel: il y a des traités - traités de paix, traités de commerce, traités engageant les finances de l'Etat - qui ne peuvent être ratifiés que par les chambres; pour les autres le président de la République les fait tout seul. Par conséquent , encore une transaction entre la solution monarchique et la solution républicaine.

Il en résulte que la constitution de I875 est d'une très grande souplesse, et que c'est de toutes nos constitutions celle qui a duré le plus longtemps, puisque, à l'heure actuelle, elle est aux environs de 53 ou 54 ans. La constitution de I793 n'a jamais été appliquée; la constitution de I79I a duré un an; la constitution de l'an III a duré cinq ans, la constitution de l'an VIII a duré 14 ans; la Charte a duré 16 ans; la Monarchie de Juillet a duré 18 ans; le Second Empire a duré également 18 ans, tandis que la constitution de I875 a duré plus de 50 ans.

Ce n'est pas là un phénomène tout à fait spontané; ce n'est pas là un phénomène indifférent; mais la constitution de I875 est, comme on l'a dit, l'oeuvre d'adversaires résignés et de partisans à demi découragés. Par conséquent, ce n'est pas une oeuvre dogmatique, ce n'est pas une oeuvre qui est sortie du cerveau d'un homme et d'un parti; c'est une oeuvre qui est sortie laborieusement de la force des choses et des entrailles mêmes de la réalité.

Source : BIU Cujas

C'est donc une oeuvre essentiellement pratique. C'est là le secret de sa souplesse et de sa durée.

Principes qui sont à la base de la Constitution de 1875.

Les principes, qui sont à la base de notre constitution, principes qu'elle ne proclame pas, mais qu'elle suppose sont les suivants:

1° D'abord le principe démocratique: la République française est démocratique.

2° La République française est une démocratie représentative.

3° C'est une démocratie parlementaire.

Enfin, 4°, la constitution admet la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires.

1° Le principe démocratique

Ce principe démocratique a pris dans l'histoire des idées le nom de principe de la souveraineté nationale.

Le principe de la souveraineté nationale a été ce que l'on appelle une "idée force". C'est un des principes que, à un moment donné, on a opposés au principe de la souveraineté royale, afin de le renverser.

L'idée de la souveraineté de la nation est une idée qui remonte aux temps les plus reculés. On peut en trouver des traces chez les plus anciens écrivains politiques de la Grèce. Ils parlaient de la " raison commune" de la Cité. On n'a pas oublié, d'autre part, qu'on a fait admirer aux élèves, lorsqu'ils faisaient leurs études classiques, le respect que Socrate professait à l'égard des lois (Prosopopée des lois).

D'une part, la Cité grecque ancienne était une cité démocratique, puisqu'elle se gouvernait par l'ensemble des citoyens réunis sur l'Agora. On aura à préciser quel était le caractère de cette démocratie, qui pouvait fonctionner, parce qu'il y avait d'autre part, des hommes libres qui pouvaient se consacrer aux soins de la Cité, et d'autre part, des esclaves qui se consacraient aux soins matériels.

D'autre part, les érudits trouvent l'affirmation de la doctrine de la souveraineté nationale dans les canonistes, c'est-à-dire dans les écrivains catholiques, dans les scolastiques. On cite Saint-Paul: Toute puissance vient de Dieu, mais par l'intermédiaire du peuple (Cf. Etudes de M. Chénon!

Source : BIU Cujas

Les théories catholiques de la souveraineté - et aussi les études de M. Hitier sur la théorie de la souveraineté).

Quel que soit l'intérêt que présenteraient ces recherches historiques, il est certain que l'idée de la souveraineté nationale prend toute son importance actuelle et toute sa force au courant du XVIII° siècle. On parle des catholiques, il faudrait pour être complet parler de la Réforme, des protestants, de Luther, de Calvin, de Hurieu. Mais ce qui est certain, c'est qu'au point de vue pratique, l'idée de la souveraineté nationale prend sa force et sa forme au XVIII° siècle, notamment sous l'influence de Rousseau.

Rousseau est l'homme, qui a donné à la politique française sa terminologie et sa rhétorique. Les hommes de la Révolution ont parlé suivant Rousseau. Cela ne veut pas dire qu'ils ont toujours pensé suivant Rousseau. Rousseau, par exemple, est considéré comme l'apôtre du gouvernement difect, c'est-à-dire du peuple se gouvernant lui-même et sans l'intermédiaire de représentants. C'est la doctrine que l'on fait ressortir, en général, du Contrat social. Mais Rousseau dit aussi que; " s'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement, c'est-à-dire suivant les principes de la démocratie pure. Et comme il n'y a que des peuples d'hommes, Rousseau en conclut tacitement que peut-être les hommes font aussi bien de ne pas se gouverner démocratiquement.

D'autre part, lorsque, descendant des hauteurs par trop sereines de la pensée et de la philosophie pure, Rousseau propose une constitution à la Pologne, il ne fait pas une application de la démocratie pure. Par conséquent, il y a tout ce qu'on veut dans Rousseau.

Le principe de la souveraineté nationale dans les constitutions françaises

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affirme le principe de la souveraineté nationale. " Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité, qui n'en émane expressément".

La Déclaration des droits ajoute:
" La loi est l'expression de la volonté nationale".

La Déclaration, quiprécède la constitution montagnarde de 1793, dans son art. 4, porte encore l'affirmation de la même doctrine:"La loi est l'expression libre, solennelle de la volonté nationale. La souveraineté réside dans le peuple; elle est une, imprescriptible, inaliénable."

Source : BIU Cujas

L'art. 6 de la Constitution dictatorale de l'an III porte: " La loi est la volonté générale exprimée par la majorité ou des citoyens ou de leurs représentants".

Art. I7: " La souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens".

Enfin, on trouve une dernière fois l'affirmation de la souveraineté nationale dans la constitution républicaine du 4 novembre I848, art. Ier: " 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".

L'art. I8 précise: " Tous les pouvoirs quelqu'ils soient émanent du peuple".

Le principe de la souveraineté nationale dans les Constitutions éées après la guerre de I9I4.

Et dans les constitutions européennes qui sont nées au lendemain de la guerre, on trouve encore un écho de ces textes révolutionnaires. Voilà notamment ce que dit la constitution allemande, dite constitution de Weimar, art. 2 : " Le Reich allemand est une république; le pouvoir politique émane du peuple".

" L'Autriche est une République démocratique, le droit y émane du peuple" c'est le texte de l'art. Ier de la constitution autrichienne.- La constitution tchéco-slovaque, dans son § Ier déclare: " Tout pouvoir dans la République tchécoslovaque émane du peuple ".- Pologne, art. 2: " Le pouvoir souverain dans la République polonaise appartient à la nation." Constitution grecque: art. 2: "L'Etat hellénique est une République, tous les pouvoirs dérivent de la nation" (Esthonie art. 2: " L'Esthonie est une république indépendante, où le pouvoir souverain est entre les mains du peuple. Et ce principe est répété dans les constitutions de la Finlande, de la Lettonie, de l'Irlande, de la Turquie de la Roumanie. Voilà donc un principe extrêmement important, puisqu'on le voit affirmé encore de nos jours avec cette force et cette netteté dans la plupart des constitutions.

La proposition Racul Duval, du 24 février I875, qui affirmait la souveraineté du peuple.

Dans la constitution française de I875, on ne trouve absolument aucune déclaration sur la source du pouvoir, sur la source de l'autorité. Cependant la question fut posée devant l'assemblée nationale. Le 24 février I875, un député, Racul Duval, pensant qu'il était nécessaire de savoir quelle était la nature essentielle de la constitution qu'on allait voter, proposa un article, qui affirmait la souveraineté du peuple. Cet article fut rejeté, le 24 février I875, par 476 voix contre 30.

Source : BIU Cujas

Ce n'est pas à dire que, dans l'assemblée nationale, il n'y avait que 30 partisans de la souveraineté du peuple. La proposition de Raoul Duval fut combattue par un député du nom de Collin, qui affirmait très nettement qu'il considérait comme absurde la souveraineté du peuple. Il n'admettait pas que des gens qui ignoraient les principes de la politique dirigent la politique, et que par conséquent il opposait à l'introduction de cette affirmation anti rationnelle dans la constitution.

Mais à l'inverse le député Lepère combattit la proposition de Raoul Duval, peut-être parce qu'il pressentait qu'elle n'aboutirait pas, en disant: Il est inutile d'affirmer la souveraineté du peuple, parce qu'elle est tellement naturelle qu'elle va de soi. Si cette majorité s'est manifestée, c'est qu'après tout on voulait aboutir. Il était nécessaire d'arriver à une solution pratique, et on ne voulait pas s'embarrasser de difficultés théoriques desquelles on ne serait pas sorti.

La Constitution de I875 n'affirme pas, mais organise la souveraineté du peuple

Mais si la constitution de I875 n'affirme pas la souveraineté du peuple, elle l'organise. En fait, à la base du pouvoir, à la base de l'autorité, il y a le peuple. Le peuple élit directement les députés - les élus du peuple élisent les sénateurs -les sénateurs et les députés réunis élisent le président de la République - le président de la République nomme les ministres - qui nomment les fonctionnaires. Ainsi toute autorité dans l'Etat prend sa source dans la souveraineté nationale. Voilà le système de la constitution de I875.

Il faut examiner en lui-même ce principe de la souveraineté nationale; il faut remarquer le double problème qui se pose en droit public; il y a le problème de la souveraineté de l'Etat et le problème de la souveraineté dans l'Etat.

Le problème de la souveraineté DE l'Etat.

Le problème de la souveraineté de l'Etat est surtout un problème de droit international. Il y a des Etats souverains, d'autres qui ne sont pas souverains, il y a des Etats protégés, il y a des Etats vassaux, etc... D'autre part, la forme fédérale de l'Etat pose la question de l'Etat fédéral, qui a la souveraineté internationale, et d'autre part des Etats membres de l'Etat fédéral, qui n'ont que la souveraineté intérieure.- Le système des minorités, l'existence de la Société des nations, posent, sous des aspects nouveaux, le problème de la souveraineté DE l'Etat.

Source : BIU Cujas

Le problème de la souveraineté DANS l'Etat

La question de la souveraineté dans l'Etat, la question de savoir quel est le pouvoir fondamental dans l'Etat est une question d'organisation politique. Il y a : I° une question de fait et 2° une question de droit. La Question de fait est celle de savoir qui en fait possède la plus grande force politique. La question de droit est celle de savoir qui en droit doit posséder la plus grande force politique ?

Si du point de vue strictement positif, du point de vue scientifique, on peut répondre à l a première question: qui en fait possède à un moment donné de l'évolution historique la plus grande force politique, on ne peut pas répondre scientifiquement et positivement à la seconde question: qui en droitdoit posséder la plus grande force politique. Pour répondre à cette secondequestion, il y a avant tout une considération de sentiment; il faut un acte de foi, comme on l'indiquera plus loin.

Ce qu'il faut entendre par démocratie politique

Lorsqu'en fait la plus grande force politique appartient à un homme, on dit qu'on est en monarchie. Lorsqu'elle appartient à une classe, on est en oligarchie, en aristocratie; ou bien en régime soviétique, où le régime politique est exercé par une classe de citoyens. Et lorsque le pouvoir politique appartient à la majorité des citoyens, on dit qu'on est en démocratie politique: C'est le système dit du libéralisme démocratique; c'est le peuple qui gouverne.

Démocratie politique et démocratie sociale

Il ne faut pas confondre la démocratie politique avec la démocratie sociale. La démocratie sociale est le système dans lequel on gouverne dans l'intérêt du plus grand nombre. Mais on peut gouverner dans l'intérêt du plus grand nombre sans que ce soit le plus grand nombre qui gouverne. Il y a la formule: tout pour le peuple: c'est la formule de la démocratie sociale. Et il y a la formule; tout par le peuple: c'est la formule de la démocratie politique. Bismarck affirmait sa croyance dans la démocratie sociale, mais il n'avait qu'une foi très faible dans la démocratie politique; ce qu'il voulait - et il l'a affirmé à plusieurs reprises - c'était des institutions sociales, qui assurent le bien être du peuple, et il ajoutait: quand le peuple sera heureux matériellement, Messieurs les sociaux démocrates pourront jouer des airs de flute, ils ne seront pas suivis. La question de la démocratie sociale est une question - comme l'on dit encore les socialis-

Source : BIU Cujas

tes allemands - une question de pain et de beurre. Au contraire, la question de démocratie politique est une question de pouvoir. On voit que tout de même l'idéal de la démocratie politique est d'un ordre un peu plus élevé que l'idéal de la démocratie purement sociale, puisque l'idéal bismarkien était en somme d'entretenir la masse dans un état de bien être matériel, comme du bétail à l'étable, de façon à ce qu'on le gouverne ensuite comme on le voudrait.

Comment se justifie la démocratie politique

Si on fait un exposé, objectif, la démocratie politique se justifie d'abord par l'impossibilité de la démonstration scientifique des systèmes adverses.

La doctrine du droit divin surnaturel

Comme systèmes adverses on a eu la doctrine du droit divin surnaturel: Dieu aurait désigné un homme ou une dynastie pour régner sur son peuple. Evidemment cela ne se démontre pas. Quelque temps avant la grande guerre, Guillaume II à Koenigsburg,dans un discours retentissant, avait affirmé qu'il tenait sa couronne de Dieu, et de Dieu seul. On était libre de le croire, et on l'écoutait alors respectueusement. Il a dû aujourd'hui changer d'opinion. Cette doctrine ancienne du droit divin surnaturel, n'a jamais été - il faut le remarquer, la doctrine catholique, elle n'a jamais été la doctrine des canonistes.

La doctrine du droit divin providentiel

Mais à côté on a eu la doctrine du droit divin providentiel, dont l'exposé majestueux est fait par Bossuet, dans son " Discours sur l'histoire universelle". Dieu a aménagé tous les évènements, de tout temps, pour qu'à un moment donné Louis XIV soit sur le trône de France, par conséquent Louis XIV est le représentant de Dieu sur la terre, c'est la Providence qui l'y a mis.

Seulement cette doctrine de Bossuet, quelque soit le langage magnifique qu'il emploie, n'est pas extrêmement sûre au point de vue scientifique, parce qu'alors on peut démontrer à l'inverse, que Dieu a organisé toutes choses pour qu'à un moment donné le gouvernement soit démocratique.Alors ce serait la démocratie, qui serait de droit divin.C'est une doctrine qui n'a pas beaucoup de solidité positive et scientifique.Cependant c'est une doctrine intéressante par le rôle qu'elle a joué dans l'évolution des idées et par les hommes qui l'ont soutenue; tel Bossuet dans son Discours sur l'histoire universelle, tel M. de Bonald dans son Discours sur la législation positive, et tel Joseph de Maistre dans les fameuses Soirées de Saint-Pétersbourg. La lecture de tous ces penseurs pourra toujours être

Source : BIU Cujas

faite avec grand profit, mais si leurs ouvrages semblent trop sévères, on pourra jeter un coup d'oeil sur Faguet: Politiques et moralistes, où on voit l'essentiel de leur doctrine.

Les formules les plus récentes des doctrines antidémocratiques

Ces doctrines anti-démocratiques ont pris plus récemment des formules plus modernes; ce sont les formules de la prescription et de la tradition: La monarchie serait légitime parce que la tradition veut qu'elle soit légitime. Il y a une grande prescription historique, par laquelle la famille des Bourbons aurait acquis des droits sur la France. C'est cette formule qu'employait à l'Assemblée nationale constituante, le 28 mars I79I, un des orateurs les plus sympathiques et les plus écoutés alors du parti royaliste, Cazalès: " Je ne crois pas, disait-il, que le roi tienne sa couronne de Dieu, je ne crois pas à ce conte ridicule; il la tient du peuple. Mais il y a huit cents ans qu'il la détient: osez donc la lui enlever".

Mais on ne presorit pas le pouvoir contre le peuple; la prescription est une idée du droit privé et une idée d'utilité sociale; d'autre part les traditions elles-mêmes se rompent, et il se crée d'autres traditions.

On voit donc que la démocratie, au point de vue rationnel, ne se trouve pas en présence de quelque chose de plus rationnel qu'elle.

Comment se justifie la démocratie.

Mais, en outre, la démocratie se justifie par des raisonnements qui lui sont propres. En premier lieu la démocratie est la plus juste. On connait la formule qui est dûe à M. Viviani: " Les législateurs font les lois pour ceux qui font les législateurs". Si on veut que tout soit pour le peuple, il faut que tout soit par le peuple, et on n'est jamais mieux servi que par soi-même. Donc la démocratie est la plus juste.

La démocratie est la plus juste

La démocratie est la plus rationnelle

En second lieu, la démocratie est la plus rationnelle. Il est de l'essence d'un être raisonnable qu'il se conduise par lui-même, d'après sa propre raison, et qu'il ne soit pas soumis à un autre. La démocratie est le système qui se rapproche le plus de cet idéal rationnel.

La démocratie est le système le plus sage

En troisième lieu, la démocratie est le système le plus sage, chez un peuple majeur, chez un peuple arrivé à un certain degré d'éducation, àun certain degré de connaissances, quand il y a eu pendant de longues années de l'enseignement, de la presse, de l'exercice permanent des pouvoirs politiques. On ne peut parler ainsi en matière politique, de tous les peuples, et ce qu'on dit pour la France, considérée

Source : BIU Cujas

comme un peuple majeur dans une certaine mesure, ne s'applique pas évidemment à certaines peuplades de l'Afrique, ou à l'Afghanistan. On dit simplement que chez un peuple majeur, éduqué, le gouvernement ne peut s'exercer que du consentement du peuple. La force n'a qu'un temps, et quand la force est passée, il faut toujours en revenir à l'exercice du pouvoir par le peuple.

On ajoute que, à l'heure où nous sommes, il est incontestable que nous sommes, tant au point de vue de l'organisation intérieure des peuples, qu'au point de vue de l'organisation internationale, à une période où tout est discuté, où tout est remis en question. Il n'y a pas un principe unanimement admis. En présence de cette instabilité générale, il y a une force conservatrice, au sens le plus élevé que l'on puisse attacher à ce mot - qui n'est pas le sens de réaction - il y a une force conservatrice qui est le suffrage universel, le suffrage universel égal. Si l'on en sort, on tombe dans le désordre. Par conséquent la démocratie est le système le plus sage.

La démocratie est la seule possible en France à l'heure actuelle

En quatrième lieu, la démocratie est la seule possible en France à l'heure actuelle, comme au commencement du XVIII° siècle et à la fin du XVII°, le gouvernement de Louis XIV était le gouvernement qui s'imposait. Aujourd'hui le gouvernement démocratique est le gouvernement qui s'impose, et il a la même légitimité que le gouvernement de Louis XIV au moment où il régnait.

Ce n'est pas à dire évidemment que la démocratie soit un gouvernement parfait. On connait toutes les objections contre la démocratie; elle est incapable, ignorante, elle n'a pas de sens pratique, elle a une grande capacité à se laisser tromper, elle est injuste, envieuse ...dtc. Il y a du vrai dans tout cela; seulement il faut choisir, et en matière politique on ne peut pas choisir entre le bien et le mal. La politique serait un art beaucoup trop facile, s'il fallait choisir entre le bien et le mal. Entre des maux, il faut choisir le moindre, et laisser de côté le plus grand. Voilà toute la décision que l'on a à prendre, et lorsque l'on prend cette décision, les raisonnements ont moins d'importance que le sentiment. Il n'y a pas de positivisme qui indique quel est le gouvernement légitime. Un auteur, mort récemment, M. Duguit, doyen de la Faculté de Droit de Bordeaux, qui a laissé une oeuvre de tout premier ordre, (un ouvrage sur l'Etat, un

Source : BIU Cujas

grand traité de droit constitutionnel : L'évolution du droit public, les transformations du droit public; les transformations du droit privé etc...) a tenté une conception scientifique de la souveraineté. Il disait: Nous constatons qu'il y a la différenciation des fonctions, qu'il y a des gouvernants et des gouvernés; c'est un fait. Puis nous constatons aussi qu'il y a une grande loi qui s'impose à toutes les sociétés: c'est laloi de la solidarité: solidarité par similitude, solidarité par division du travail, etc. M. Duguit en concluait: Donc il faut admettre la distinction entre gouvernants et gouvernés, et tout gouvernement qui observa la solidarité sociale est un gouvernement légitime.

Seulement il y avait un moment où il fallait que M. Duguit fit l'acte de foi, qu'il affirmât que le fait de la solidarité a une valeur morale. Et on ne peut attribuer une valeur morale à un fait qu'en vertu du sentiment; Il n'y a pas de valeur morale, qui sorte d'aucune science; il faut une adhésion spontanée de la conscience intime; c'est ce qu'on appelle un acte de foi. Au point de vue de la démocratie, on aime la démocratie ou on ne l'aime pas. Alors on préfère l'autorité, on préfère le gouvernement d'un homme; cela dépend des goûts, cela dépend des circonstances.

Le principe de la démocratie individualiste

La Révolution français admet non seulement le principe de la démocratie, mais encore le principe de la démocratie individualiste. La nation est composée d'individus isolés, égaux entre eux, n'ayant entre eux d'autre lien que celui qui résulte du fait de faire partie de la même nation. Il ne doit donc y avoir aucun groupement intermédiaire entre la nation souveraine et l'individu appelé à obéir à cette souveraineté. Il n'y a pas de corporation; il n'y a pas de syndicat; il n'y a pas de parlements, comme on disait dans l'ancien régime, au sens de cours judiciaires, il n'y a,ni parlement, ni cours souveraines, qui puissent s'interposer entre la nation et les particuliers.

On se rappelle que la Constituante, voulant tout de même rester fidèle à la dynastie, qui avait formé la France, qui avait donné sa physionomie à la France, déclara que le roi était le représentant de la nation.

Mais ce qu'il faut retenir - et c'est une idée essentielle à l'heure actuelle - c'est l'horreur de la Révolution pour les groupements, horreur qui apparaît dans la loi Le Chapelier, qui abolit tous les anciens groupements, qui interdit, non

Source : BIU Cujas

seulement toute formation permanente, mais encore toute entente momentanée entre producteurs, que ce soient des patrons, ou que ce soient des ouvriers. Par conséquent la Révolution supprime le syndicalisme, le syndicalisme des individus.

La Révolution ne voulait pas de la souveraineté syndicale

On voit alors quelle est l'importance de cette affirmation de la démocratie individualiste. Aujourd'hui on affirme la souveraineté syndicale. Tous les syndicats ouvriers se sont groupés, se sont organisés; ils sont arrivés à faire ce que l'on appelle la Confédération générale du travail, qui s'est dressée à certains moments de notre histoire contre les représentants de la nation et contre la nation elle-même, en voulant imposer des réformes sous la menace de la grève générale. Voilà ce que la Révolution ne voulait pas.

A plus forte raison les hommes de la Révolution n'auraient pas admis le syndicalisme des fonctionnaires. Certains fonctionnaires prétendent aujourd'hui se grouper en syndicats, n'ayant pas d'ordre à recevoir de la nation et de ses représentants et gérant de leur propre autorité les services publics.

Par conséquent, l'idée de la Révolution française, l'idée de la souveraineté nationale est une idée qui a aujourd'hui son utilité, si on veut arrêter les excès du syndicalisme.

La souveraineté n'est pas un droit appartenant à la nation

Mais il y a quelques erreurs au sujet de la souveraineté, quelques erreurs qu'on peut grouper sous l'idée fausse qui considère la souveraineté comme un droit. La souveraineté n'est pas un droit appartenant à la personne morale qu'est la nation. Dans toute société, il y a une différenciation entre gouvernants et gouvernés. Si on n'a pas cette différenciation, on n'est pas en société, il n'y a pas Etat politique, il n'y a pas Etat monarchique. Les gouvernants assument des devoirs, assument des responsabilités, et les gouvernés, l'ensemble du peuple, reconnaissent à ces gouvernants une certaine autorité.

Mais les jurisconsultes n'ont pas voulu s'en tenir là. Du fait de la souveraineté, du fait nécessaire d'une certaine souveraineté, ils ont voulu faire un droit. On sait la théorie du juriste; il n'y a pas de droit sans personne, qui soit sujette de ce droit. Par conséquent, si on crée le droit de souveraineté, il faut en même temps qu'on trouve la personne juridique qui est sujette de ce droit. Cette personne juridique, c'est la nation. Cette nation a une volonté, car la volonté

Source : BIU Cujas

est précisément la caractéristique de la personnalité. Cette volonté, c'est la loi.

Cette doctrine est très importante au point de vue historique, et à ce point de vue on ne peut pas la négliger. C'est la doctrine même de la Révolution. Ce fut la machine de guerre contre la royauté. On était habitué historiquement à considérer la souveraineté comme le droit du roi. Il fallait changer les choses, tout en observant les habitudes traditionnelles du peuple ; on décida donc d'enlever la couronne au roi et de la donner au peuple. On enlève la souveraineté au roi et on la donne au peuple.

Il est évident que c'est là une pure conception de l'esprit; un dogme indémontré et indémontrable. Certes une nation existe, il y a une unité qui résulte de ses traditions de sa langue, de ses souvenirs de gloire ou de deuil, en ce sens, il y a une "âme" de la nation, mais de là à faire de la nation une personne douée de la personnalité juridique, il y a un abîme, qu'on ne peut pas franchir.

D'autant plus que cette théorie, qui est fausse, est comme la plupart des théories fausses - une théorie dangereuse . En effet, on disait: du moment que la souveraineté est un droit, du moment que ce droit appartient à la nation, tout ordre émanant de la nation est un ordre légitime.

C'est là une théorie extrêmement dangereuse, car on ne sait jamais, sauf si on le consulte directement, quelle est la volonté du peuple. Par conséquent, derrière la doctrine de la souveraineté nationale se dresse le danger de l'omnipotence parlementaire. Tout ordre n'est pas légitime. Le roi pouvait justifier ses ordres par la formule: Car tel est notre bon plaisir;" mais onne peut pas substituer le bon plaisir démocratique au bon plaisir monarchique, ou bien ce n'était pas la peine de faire une révolution.

On arrive ainsi à la conception des hommes de la Révolution, des libéraux , de Royer-Collard et de Benjamin Constant: le vrai souverain dans la nation, c'est la raison.

Enfin on constate une troisième erreur, qui est celle-ci: la liberté démocratique ne comporte pas nécessairement la liberté ordinaire. Il ne faut pas croire que démocratie signifie nécessairement liberté.

Dans le Contrat social, qui est le catéchisme de la démocratie, on a un passage excessivement dangereux en ce qui concerne la liberté.

Source : BIU Cujas

Rousseau admettait le principe d'une religion dite civile, religion dont les dogmes s'imposent à tous les citoyens, et dans ces dogmes qu'il énumérait, il y avait la croyance en Dieu, la croyance en une providence prévoyante, et pourvoyante, la croyance au châtiment éternel des méchants et à la récompense éternelle des bons. Rousseau disait: On peut admettre cette religion civile ou ne pas l'admettre, mais ceux qui ne l'admettent pas seront bannis de la société, non pas comme coupables, mais comme insociables. Par conséquent, toute liberté démocratique ne comporte pas les autres libertés.

On arrive à une conclusion qui est toute imprégnée de relativisme, de pragmatisme et du sentiment de l'utilité commune; on en trouve l'expression dans Sainte Beuve, qui est un des plus grands critiques que l'on ait eu en France, dont les Causeries du Lundi sont pleines d'idée précieuses. (Cf. Causeries du Lundi; Tome Ier p. 156). Dans l'état actuel de l'éducation du peuple français, la démocratie libérale apparaît comme le moins mauvais des gouvernements possibles.

Aujourd'hui la lutte n'est plus entre le roi et le peuple, elle est entre, d'une part, le vieux libéralisme démocratique, le principe que c'est l'ensemble des citoyens qui exercent le plus grand pouvoir et qui doit l'exercer - c'est ce que l'on appelle le libéralisme démocratique et d'autre part, le système d'autorité, autorité souveraine, se fondant sur une autre base que la volonté nettement exprimée par la majorité: dictature d'un homme ou d'une classe, syndicalisme fasciste ou syndicalisme bolcheviste.

La crise actuelle est à la fois contre le libéralisme démocratique et contre la forme représentative du libéralisme démocratique.

Les conséquences du principe de la démocratie politique

Ayant ainsi exposé le principe de la démocratie politique il faut voir quelles en sont les conséquences ?

La formule du principe de la démocratie politique

On peut dire tout d'abord que le principe de la démocratie politique peut se formuler dans ses conséquences dans la formule atténuée qui suit: Le plus grand nombre rationnellement possible d'individus doit participer, aussi directement qu'il est rationnellement possible, à la direction des affaires publiques.

Donc deux idées; d'abord le plus grand nombre d'individus qu'il est rationnellement possible, et en second lieu la participation aussi directe qu'il est possible à la direction des affaires publiques.

Source : BIU Cujas

Le plus grand nombre rationnellement possible doit participer à la direction des affaires publiques

Nous devons donc admettre à participer à la direction des affaires publiques tous les individus doués de raison et qui ne sont pas absolument indignes. Le principe du suffrage universel, qui découle ainsi du principe de la démocratie politique, ne peut pas être un principe poussé jusqu'au bout, autrement les enfants au berceau devraient participer à la direction des affaires publiques. Il y a donc un choix à faire. Tous les individus doués de raison et non indignes doivent participer à la direction des affaires publiques. Tout individu arrivé à une certaine majorité, même les femmes doivent participer à la direction des affaires publiques.

Cette participation doit être aussi directe que possible

En second lieu, cette participation doit être aussi directe qu'il est possible. Et ici on se trouve en présence de trois systèmes, qu'il faut examiner. Ou bien on admet tous les individus à faire directement tous les actes du gouvernement politique; ils gouverneront, ils nommeront des fonctionnaires, ils feront des lois, ils élaboreront des règlements etc.. C'est ce que l'on appelle le principe de la démocratie pure, ou système de la démocratie directe.

Ou bien, au contraire, on interdira radicalement à tous les individus faisant partie de la société politique de faire eux-mêmes des actes positifs de gouvernement politique. Les citoyens ne voteront pas des lois, ils ne nommeront pas de fonctionnaires, ils n'élaboreront pas de règlement; ils ne prononceront pas de condamnation ou de jugement, ils se borneront à choisir un certain nombre entre eux qui, en leur nom, feront tous les actes du gouvernement. C'est le régime dit représentatif.

Entre ces deux types extrêmes de l'organisation de la souveraineté nationale, se conçoit le système du gouvernement semi-direct, ou du referendum; les citoyens sont admis dans une mesure d'ailleurs qu'il appartient à chaque constitution de déterminer, à participer directement à l'élaboration de certains actes. Par exemple certaines lois ne deviendront définitives que si le peuple les a directement approuvées. C'est le système du referendum.

I. Le système du gouvernement direct ou de la démocratie pure

Dans le gouvernement direct ou système de la démocratie pure, tous les citoyens assemblés font eux-mêmes tous les actes du gouvernement du pays: ils nomment les fonctionnaires, ils font les lois, et même ils prononcent sur des procès notamment sur des procès répressifs. Ce système de la démocratie pure, ou de la démocratie directe, on en attribue en général la paternité à Rousseau, qui en aurait exposé les principes dans son livre du Contrat social.

Source : BIU Cujas

En réalité, Rousseau est un admirable romantique, un admirable écrivain, mais au point de vue de la netteté, de la fermeté de la doctrine politique, on peut imaginer mieux.

Notamment, dans son Contrat social, il expose en effet l'idéal de la démocratie directe; mais ensuite il conclut par cette phrase désanchantée: S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement; comme il n'y a pas de peuple de dieux sur la terre, il n'y a donc pas de peuple qui puisse utilement se gouverner démocratiquement. Il pensait à cette démocratie pure, sur laquelle on va quelque peu insister.

La démocratie pure, on en trouve encore quelques exemples, quelques spécimens, mais qui deviennent de plus en plus rares. Nous n'avons plus que le Canton de Glaris, les deux demi-cantons d'Appenzel et les deux demi-cantons d'Unterwalden.

En quoi consiste la démocratie pure. Les lands_gemeinde

La démocratie pure se manifeste par l'institution de la Lands_gemeinde: c'est l'ensemble des citoyens, réunis sur un emplacement, en général dans une prairie, dans une vallée (Tandis que le landamman c'est le président du petit Etat). A Berne, dans le palais du Parlement, dans la salle réservée au conseil des Etats, on voit une peinture, qui représente précisément la tenue d'une lands_gemeinde, au Moyen-Age. Tous les hommes en âge de porter les armes s'assemblent une ou deux fois par an, votent les lois, nomment les magistrats, nomment même les représentants du Canton à l'assemblée fédérale. On comprend que cela ne peut se faire que dans un tout petit Etat. La peinture, qui est dans la salle du Conseil des Etats à Berne, représente une très ancienne lands_gemeinde, puisque dans le Canton d'Uri, où la lands_gemeinde a été supprimée en 1928, elle existait depuis 1291, c'est-à-dire depuis environ sept siècles.

La lands_gemeinde débute par un discours du Landamman qui rend compte du gouvernement pendant l'année. Mais auparavant le Landamman se dresse face à la foule et fait un grand signe de la croix. Grand silence, Prière muette; puis le Landamman se signe de nouveau et on commence les délibérations.

La landsgemeinde ne peut donc exister que dans un tout petit Etat, puisqu'il faut d'abord que tous les citoyens se rendent au même endroit, et que cet endroit soit susceptible de les contenir. En Suisse, la landsgemeinde se tenait en plein air. On ne peut pas en effet imaginer un local qui contient plusieurs milliers d'assistants. La landsgemeinde

Source : BIU Cujas

d'Uri, qui existait depuis I29I a été supprimée en I928. Ce qu'il y a de remarquable, c'est que ce sont les démocrates qui ont demandé la suppression de cette institution de démocratie pure, tandis que les conservateurs et le clergé en demandaient le maintien.

Les libéraux faisaient remarquer que c'est un grand dérangement pour les paysans de venir de loin. Mais c'est un jour de fête, et les paysans ont en général assez d'attirance pour ces grandes réunions, qui sont un jour de réjouissance. Ce n'était donc pas un argument bien solide. Si les libéraux ont demandé la suppression de la Landsgemeinde, c'est parce que le vote y est public. Il faut y affirmer son opinion avec franchise. Les paysans votaient devant les chefs de partis, devant les candidats intéressés, puis dans une certains mesure devant le clergé, qui prenait sa place sur l'estrade.

D'autre part, il s'est produit naturellement avec la civilisation, une sorte de brassage des populations. Jusqu'au milieu du XIX° siècle, ces hommes qui s'assemblaient dans cette prairie étaient les gens du pays, les autochtones, ceux dont les ancêtres se réunissaient là en I29I. C'était une époque où ces populations étaient enfermées dans leur vallée et où leur horizon politique ne dépassait pas leurs montagnes. Mais maintenant il y a des usines, par conséquent des ouvriers. Ce n'est pas une population exclusivement paysanne; de plus, il y a des chemins de fer, avec les chemins de fer il y a les cheminots, qui ne sont plus les gens du pays. Alors on est obligé de changer les institutions.

Jusqu'au XVIII° siècle, la Landsgemeind était seule compétente pour prononcer les condamnations capitales, les condamnations à mort. C'est la preuve que la landsgemeinde est le peuple souverain, le peuple qui réunit en lui tous les pouvoirs, le pouvoir législatif, le pouvoir gouvernemental et le pouvoir judiciaire.

On a rapproché la landsgemeinde de l'institution de la démocratie antique, notamment de l'institution de la réunion sur la place publique. Le peuple assemblée à Athènes sur l'Agora, à Rome sur le Forum, est le peuple souverain, qui exerce lui-même tous les attributs de la souveraineté.

Seulement il faut remarquer ce qu'avait de caractéristique la cité antique. C'était l'institution de l'oligarchie, qui est une atténuation singulière du principe démocratique. Il y a des esclaves, qui sont chargés de toutes les fonctions matérielles, puis il y a les libres citoyens, qui se qualifient

Source : BIU Cujas

de démocrates, qui peuvent se livrer à des travaux libéraux, notamment au gouvernement de la cité.

Les landsgemeinden qui de plus en plus disparaissent, sont des curiosités constitutionnelles, et ce n'est qu'à ce titre qu'on en a parlé.

Le régime représentatif

Dans le système de la démocratie pure, le peuple fait tout. Dans le système du régime représentatif, le peuple ne fait rien, il se borne à choisir à les hommes qui font.

Son origine historique

On fait, en général, remonter le régime représentatif à l'Angleterre, où dès le XIIIe siècle les chevaliers des comtés et les députés des bours représentaient le peuple anglais tout entier.

Son origine doctrinale

Pour l'origine doctrinale du régime représentatif, on peut sans remonter plus haut, invoquer Montesquieu, dans l'Esprit des Lois, et l'Abbé de Mably, dans ses Observations sur l'histoire de France, et dans son Droit public de l'Europe.

Son application dans les constitutions françaises

Toutes les constitutions françaises, sauf la constitution montagnarde du 24 juin I793, ont adopté le régime représentatif pur. La constitution de I793 - introduit le referendum législatif. L'assemblée proposait les lois et votait les décrets, c'est-à-dire que lorsqu'il y avait une loi votée par l'Assemblée législative, si la moitié des citoyens dans le dixième des assemblées primaires plus une, demandaient que la loi fut soumise au vote du peuple, cette loi était soumise au vote du peuple.

Quant à la constitution de I875, elle adopte le principe représentatif pur, notamment dans la loi du 25 février I875, relative à l'organisation des pouvoirs publics, art. Ier al. I: " Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées: la Chambre des députés et le Sénat" et art. 3, seconde phrase: " Le président de la République promulgue les lois, lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres ". Par conséquent, le pouvoir législatif est exercé par deux Chambres, et quand les deux chambres ont voté les lois, elles sont promulguées par le président de la République. Il n'y a aucune possibilité d'une intervention du peuple dans la confection des lois.

Les théories sur le régime représentatif

Il y a sur le système représentatif des théories qu'il faut connaître , parce qu'elles ont eu une importance historique et aussi parce qu'elles ont tenu une très grande place dans la doctrine.

La théorie révolutionnaire de la représentation

C'est d'abord la théorie révolutionnaire de la représentation: il y a une personne qui est la nation, cette nation donne mandat à son assemblée. La nation charge l'assemblée de vouloir pour elle, de vouloir à sa place. Voilà la théorie de la représen-

Source : BIU Cujas

tation: une nation-personne, une assemblée, et entre cette nation et cette assemblée un mandat de représentation.

La théorie organiciste

Alors certains théoriciens et certains doctrinaires ont dit: on ne peut pas ainsi supposer que le peuple abdique sa volonté. Si le peuple a une volonté il doit l'exercer; On ne délègue pas sa volonté .... etc. Alors on a imaginé la théorie organiciste, la théorie de l'organe: l'Assemblée élue ne serait pas la représentation de la nation, elle serait l'organe de la nation. On ne peut pas séparer la volonté desonorgane, de même que la vue ne peut pas être séparée de l'oeil, de même que l'ouie ne peut pas être séparé de l'oreille. Alors l'assemblée, c'est l'organe de la nation, pour exprimer la volonté de la dite nation.

La théorie organiciste venait d'Allemagne, et alors toutes les doctrines qui venaient d'Allemagne étaient considérées comme l'expression de la science pure. Mais, en réalité, elles n'ont aucune espèce d'intérêt. Dans toute nation il faut un gouvernement, il faut donc chercher quel est le gouvernement le meilleur, le plus juste, le plus adapté aux circonstances.

Si on rejette le système de la démocratie pure, il faut bien en préciser les motifs.

La question de l'adoption ou du rejet du système de la démocratie pure

Il doit être rejeté d'abord à raison de l'impossibilité matérielle de l'introduire dans les grandes nations. Alors, si on se heurte simplement à un obstacle matériel, on doit tout de même, dans la pratique, après avoir écarté les obstacles matériels, se rapprocher le plus possible de l'idéal de la démocratie pure.

Mais - et c'est là le second aspect de la théorie - faut-il rejeter le principe de la démocratie pure à raison de l'incompétence du peuple ? Le peuple n'est pas absolument compétent; il n'est pas absolument incompétent. La réponse dépend en premier lieu de degré d'éducation politique et en second lieu de la nature des questions qu'on lui pose. Personne ne dit que le peuple soit compétent pour statuer sur toutes les questions, puisque pendant longtemps le peuple suisse, qui était le peuple le plus proche des principes de la démocratie, n'a pas été admis à donner son opinion sur les problèmes de politique étrangère. On considèrait que ces principes échappaient, au moins dans leurs détails, à la compétence dupeuple. On n'outrage pas la démocratie en disant que si on demandait à cent citoyens comment sur la carte se placent respectivement la Tchécoslovaquie,

Source : BIU Cujas

la Bulgarie, la Roumanie et la Serbie, la carte qui serait dessinée serait purement fantaisiste. Donc, en général , le peuple se désintéresse des questions de politique étrangère ; en quoi il a tort.

Le peuple n'est pas compétent sur la technique. Par contre il y a des questions que le peuple comprend, par exemple, celle de l'opportunité.

Donc la réponse à la question de l'adoption ou du rejet du système dépend et des questions posées et du degré d'éducation politique des peuples. Il y a incontestablement des peuples qui ne sont pas majeurs.

La théorie du régime représentatif.

La constitution française adopte le régime représentatif. On a essayé de faire la théorie du régime représentatif et la théorie première qui se présente à nous, c'est la théorie civiliste, la théorie inspirée des principes du droit civil.

La théorie civiliste du mandat du représentant.

On sait quelle est la tendance du juriste. Il se trouve devant un acte, il se trouve devant une institution, que va-t-il se demander ? Il se demande quelle est la nature de cet acte ? Quelle est la nature de cette institution. Les juristes instituent toute une série de petits casiers, avec des étiquettes. Quand on se trouve en présence d'une institution, il faut trouver le casier où on la met, et quand on a trouvé le casier, on en tire toutes sortes de conséquences. La tendance du juriste est de "catégoriser" perpétuellement.

D'après cette théorie, il y a, entre la majorité locale qui a élu et l'élu lui-même, un mandat au sens du droit civil, c'est-à-dire un mandat demandé, proposé, accepté, c'est-à-dire un contrat dont l'observation est obligatoire.

Dans la langue courante du droit public, on dit qu'il y a "mandat impératif", mais tout mandat est impératif.

Les conséquences de ce mandat impératif sont les suivantes. En premier lieu, la majorité locale (Il faut toujours en revenir à cette idée de majorité locale), en général impose un programme et dicte des solutions pour les problèmes qui se poseront à l'élu pendant la durée de son mandat.

"Les Cours de Droit" Répétitions Écrites et Orales
8, Place de la Sorbonne, 8

Source : BIU Cujas

En second lieu, en cas de doute, l'élu doit s'inspirer des désirs de la majorité locale, de la majorité qui l'a élu.

En troisième lieu, la majorité locale peut révoquer celui qu'elle a élu. Ce n'est pas là une hypothèse faite à plaisir car il existe dans la législation comparée des institutions de révocation de l'élu. Dans les Etats particuliers de l'Amérique du Nord et notamment en Californie, existe le recall, c'est-à-dire la possibilité pour une majorité locale de révoquer ses représentants. Dans certains Etats, on organise même la révocation des juges. Il suffit qu'un certain nombre de citoyens demandent que soit ouverte la période électorale. Le fonctionnaire sortant peut présenter sa défense sous forme de brochures, qui sont distribuées aux électeurs. Mais les électeurs qui demandent l'ouverture de la période électorale doivent s'engager et fournir caution, qu'ils paieront les frais de la période électorale pour le cas où le fonctionnaire révoqué serait réélu.

En quatrième lieu, l'élu est obligé de rendre compte.

En cinquième lieu, il est responsable.

Enfin, il n'est pas payé par le Trésor Public, il est payé par ceux qu'il représente et qui l'ont chargé de les représenter. C'est la doctrine qu'on trouve exposée notamment dans la Revue socialiste, Tome 18, p. 614. L'auteur de l'article copie simplement les dispositions du C.C.

La théorie dite de l'élite ou de l'élection simple choix.

A l'inverse, une doctrine considère qu'il n'y a aucun lien juridique entre les électeurs et les élus. C'est la théorie dite de l'élite, ou théorie de l'élection simple choix. Le rôle de l'électeur consisterait exclusivement à dégager les meilleurs, les plus savants, les plus honnêtes, les plus aptes. L'élu n'a, dans cette théorie, qu'à remplir ses fonctions selon ses propres tendances.

Il en résulte en premier lieu qu'il ne peut recevoir aucune instruction ; en second lieu, qu'il est indépendant et qu'il ne peut s'inspirer que de l'intérêt général du pays, sans se croire lié par les tendances ou les doctrines spéciales de la majorité qui l'a élu.

Cette doctrine peut se réclamer d'au-

Source : BIU Cujas

tres théories analogues dans le droit public; par exemple, de la théorie de la nomination des fonctionnaires: un fonctionnaire n'a nullement à s'inspirer des volontés de celui qui l'a nommé; il n'a qu'à observer les devoirs de sa fonction. Lorsqu'il s'agit de l'élection des juges - comme on a vu qu'elle a fonctionné sous la Révolution jusqu'à l'an VIII - l'électeur choisit le plus honnête, le plus apte, le meilleur juriste et le juge doit ensuite remplir sa fonction suivant sa propre conscience.

Ainsi celui qui est chargé de gouverner gouverne selon sa propre conscience. Il faut remarquer d'ailleurs que lorsqu'il s'agit du président de la République, élu par la Chambre et par le Sénat, personne n'a dit qu'il doit s'inspirer de la majorité passagère qui l'a élu, mais il doit s'inspirer seulement de l'intérêt du pays.

Cependant, ce serait méconnaître la vérité que d'ignorer qu'il y a entre les électeurs et les élus un certain lien. La vérité ne se laisse pas enfermer dans des formules absolument rigides. Il y a un certain devoir des élus de se conformer aux directions générales, qui ont été données par l'ensemble des électeurs. Mais tout de même, ce droit est atténué par le droit de remontrance, c'est-à-dire que si l'élu a le sentiment que le mandat qui lui a été donné est contraire à l'intérêt général du pays, c'est tout de même de l'intérêt général du pays qu'il doit s'inspirer .

Prohibition des mandats donnés aux élus par la majorité des électeurs.

Un point est certain: c'est la prohibition des mandats donnés à l'élu par la majorité de la circonscription, qui l'a élu. On trouve cette prohibition d'abord dans la Déclaration royale du 14 Janvier 1789, rendue à propos de la convocation aux Etats généraux. Les députés à élire, dit cette déclaration, n'accepteront aucun mandat. Cette prohibition est répétée dans une Déclaration royale du 15 Juin 1789.

Il y avait, malgré les prohibitions des déclarations royales, un certain nombre de représentants aux Etats Généraux, qui avaient accepté des mandats. Ils se trouvaient devant un trouble de conscience, que l'assemblée elle-même dissipa, le 8 Juillet , en déclarant que les mandats, même s'ils avaient été acceptés, n'avaient aucune espèce de valeur. C'est à ce moment-là que

Source : BIU Cujas

Mirabeau prononça contre le mandat impératif des paroles très vives. Il dit aux députés qui se réclamaient de leur mandat et qui avaient leur mandat inscrit dans des cahiers : "si vous vous croyez lié par le mandat, vous n'avez qu'à déposer les Cahiers sur le Bureau de l'Assemblée et à vous en aller au sein de vos familles, car vous n'avez plus rien à entendre, rien à discuter, rien à délibérer.

La constitution du 3 Septembre 1791 dans son Titre I, Ch. I, section 3, art. 17, déclare "les représentants nommés dans les départements ne seront pas les représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat".

Voilà deux idées qui sont très voisines le député élu par un département est le représentant de la nation toute entière et, d'autre part, il doit exercer ses droits de représentation en toute liberté de conscience. Il ne doit lui être donné aucun mandat.

La prohibition du mandat impératif dans la Loi du 30 Novembre 1875

Alors que la constitution de 1875 ne pose que très peu de déclarations de principes, cependant il y en a une en ce qui concerne le mandat impératif, non point dans la loi constitutionnelle proprement dite, mais dans la loi organique du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés, art. 13 : "tout mandat impératif est nul et de nul effet".

On n'a pas oublié la séance dramatique qui eut lieu à Bordeaux, lorsque M. Thiers fit connaître à l'Assemblée nationale les conditions de la paix, imposées par l'Allemagne, et notamment la cession de l'Alsace et de la Lorraine. C'est alors que les députés alsaciens lorrains firent entendre leur émouvante protestation, et en conclusion ils donnèrent leur démission et quittèrent l'Assemblée. On leur fit remarquer alors qu'en vertu de principes constitutionnels constants et notamment qu'en vertu de l'article de la constitution de 1791 qui vient d'être cité, ils n'étaient pas représentants de l'Alsace - Lorraine, mais qu'ils étaient représentants de la nation toute entière, et que par conséquent, ils avaient le droit de garder leur mandat et de rester à l'Assemblée. Mais ils estimèrent que, puisque les départements qui les avaient élus étaient séparés de la France, eux-mêmes ne pouvaient plus rester dans l'Assemblée et ils se retirèrent.

Le mandat impératif étant nul et de nul effet, il en résulte que l'élection, qui a

Source : BIU Cujas

La prohibition du mandat impératif n'entraine pas la nullité de l'élection

été obtenue par un mandat impératif est valable et c'est le mandat qui est nul. Par conséquent, la Chambre aura le droit de valider une élection qui est cependant entachée de mandat impératif. C'est ce qui a été décidé notamment en 1894 : un ancien insurgé de la commune, qui avait pris le titre de général, Monsieur Cluseret, fut élu dans le Var ; il avait accepté un mandat impératif ; celui-ci n'entraîne pas l'annulation de l'élection.

Cependant, en 1846, la Chambre des Députés de la Monarchie de Juillet annula l'élection d'un nommé Drault, qui avait été élu à Poitiers, après avoir écrit : "je m'engage à soutenir le présent mandat". La Chambre estima qu'il y avait là un mandat impératif, qui devait entrainer la nullité de l'élection. En réalité, il y avait d'autres circonstances dans cette espèce, et c'est notamment Guizot, qui insista pour la nullité de l'élection parce qu'il la trouvait immorale : ce Drault avait donné des garanties écrites à droite et à gauche, et on jugeait à ce moment que tous ces marchandages n'étaient pas très honorables. Nous avons depuis très longtemps abandonné tous ces scrupules.

La conclusion de la théorie, qui est celle de la Constitution de 1875, est celle-ci : validité de l'élection, nullité du mandat. Donc : 1°- l'élection doit être validée ; le député élu avec mandat impératif doit être admis et 2°- Quoique la constitution déclare nul le mandat impératif, on a essayé à plusieurs reprises d'organiser le mandat impératif. Celui qui accepte un mandat impératif signe une démission non datée ; on remet ce document à un comité qui est censé représenter les électeurs ; le jour où il y a dissentiment entre le comité et l'élu, le comité adresse la démission ainsi signée au président de la Chambre.

D'après la jurisprudence parlementaire, une démission envoyée dans ces conditions n'est pas acceptée. Cependant, ceci est arrivé pour un député qui s'appelait Allemane. A un certain moment, avant que le parti socialiste soit unifié, il y eut des possibilistes, des allemanistes, des réformistes, des guedistes, etc. Allemane avait donné son nom à l'une des fractions du parti socialiste. Il avait signé une lettre comme celle dont il vient d'être parlé. Son comité l'envoie. Le président lui demande ce que signifie cette lettre. Allemane répond qu'il avait signé cette

Source : BIU Cujas

lettre. La Chambre refuse sa démission. Mais Allemane envoie une seconde démission et cette fois la Chambre l'accepte. Mais Allemane revenu devant ses électeurs a été réélu. Cet exemple suffit à prouver que des comités s'arrogent souvent une importance qu'ils n'ont pas et que le système de la démission en blanc doit être rigoureusement condamné.

Moyens constitutionnels en vue d'assurer l'indépendance des élus

En dehors de la nullité du mandat impératif, il existe des moyens constitutionnels pour assurer l'indépendance des élus. C'est, en premier lieu, l'éloignement suffisant de la crainte de la non réélection ; plus est éloigné le moment où l'élu devra revenir devant ses électeurs, plus est grande son indépendance à leur égard. A la veille de sa réélection, l'élu est disposé à sacrifier les intérêts supérieurs du pays pour complaire à sa circonscription. Les derniers budgets, ceux de la quatrième année, sont les budgets de pillage et de sabotage. On augmente toutes les dépenses et on diminue les recettes. La conclusion c'est que si le mandat est long, il y a un temps où on peut gouverner sans se préoccuper de la réélection.

1 - Suffisante durée du mandat

2 - Non rééligibilité immédiate et indéfinie

La Constituante avait imaginé une autre solution qui a été indiquée : les députés étaient élus pour deux ans et ils ne pouvaient être réélus qu'une seule fois, c'est-à-dire qu'ils pouvaient faire quatre ans, et qu'après ces quatre ans, il devait y avoir une période de deux ans pendant laquelle ils devaient rentrer dans la vie privée. Puis, au bout de deux autres années, ils pouvaient être réélus.

On voit la conséquence de cette règle. Le député n'est pas rééligible, par conséquent il ne se préoccupe aucunement de l'électeur, mais de l'intérêt général du pays.

La non rééligibilité est encore une solution, mais l'inconvénient, c'est qu'un pays n'est pas un réservoir inépuisable d'hommes. Evidemment, dans une capitale ou dans un département où il y a un gros centre intellectuel, une ville de 3 ou 400.000 habitants, il y a un nombre suffisant d'hommes capables d'exercer les fonctions parlementaires. Mais dans un département rural, il peut arriver que l'on n'ait pas le nombre de candidats capables d'exercer les fonctions parlementaires. Si on déclarait les députés non rééligibles, ce serait un abaissement permanent du niveau intellectuel du parlement. Il y a dans une

Source : BIU Cujas

chambre de 600 membres, 400 membres qui sont inter changeables, mais il y en a tout de même 50 qu'il y a intérêt à laisser au parlement. Si on fait partir ces 50, il ne restera plus rien. De sorte que le problème est extrèmement difficile à résoudre.

LA Démocratie semi-directe ou système du referendum

Le gouvernement semi-direct ou système du referendum.

Après avoir vu la démocratie directe et le régime représentatif, nous passons maintenant à un système semi-direct ou semi-représentatif, que l'on appelle en général le système du referendum. Le mot vient de ce qu'autrefois les membres des assemblées de Confédérations d'Etat ne pouvaient statuer que "ad referendum", c'est-à-dire à condition d'en référer à ceux qui leur avaient donné mandat. Voilà une diète, c'est-à-dire une représentation de divers Etats, faisant partie d'une confédération ; on décide mais en même temps on se réserve d'en référer, c'est-à-dire que si on n'est pas approuvé par son souverain, le vote ne sera pas valable.

On trouve dans la langue politique un autre exemple aussi curieux d'un mot latin employé comme substantif français, c'est le quorum, ce qui veut dire en latin : desquels, dont ; cela veut dire : la présence des députés desquels, dont la présence est nécessaire.

Dans ce système du régime semi-direct, il y a une collaboration de l'autorité élue et des électeurs eux-mêmes, soit pour décider une loi, s'il s'agit d'une loi, soit pour arrêter une constitution s'il s'agit d'une constitution.

Le mot de "referendum" est surtout employé en France. Au contraire, en Suisse on appelle la consultation populaire "plébiscite" ou bien "vote populaire". En France, nous réservons l'expression de plébiscite aux consultations spéciales, qui ont eu lieu sous le Premier et sous le Second Empire, consultations dans lesquelles le peuple était appelé à statuer sur deux questions : 1ère question : confiance dans le NapoléOn qui est le chef de l'Etat et 2°- approbation de la réforme soumise au peuple.

Le referendum, le plébiscite ou la votation populaire ont leur patrie d'abord dans la Suisse, ensuite dans les Etats-Unis de l'Amé-

Source : BIU Cujas

rique du Nord (non point dans l'Etat Fédéral; mais seulement dans les Etats particuliers), et enfin dans une série d'Etats nouveaux ou nouvellement recréés après la guerre.

La constitution de 1875 n'admet pas le referendum

On a dit que la Constitution de 1875 admet le régime représentatif pur : le Président de la République promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres, par conséquent, il n'y a à aucun moment place pour le referendum. D'autre part, on sait par l'esprit de la constitution de 1875 que les constituants n'ont pas voulu admettre le referendum.

Le referendum peut-il être admis sans révision de la constitution.

La question s'est posée de savoir si sans réviser la constitution, on pourrait admettre le referendum. Elle s'est posée soit à propos du referendum de décision, soit à propos du referendum de consultation.

Le 7 Juin 1886, M. Cuneo d'Ornano proposa l'introduction du referendum de décision dans la Constitution française. Il fut décidé alors qu'une pareille proposition, proposée sous une forme législative, devait être rejetée par la question préjudicielle comme inconstitutionnelle.

Le 15 Décembre 1908, un député, M. Archimbaud, demanda que le peuple fut consulté sur l'élévation de l'indemnité parlementaire de 9.000 à 15.000 francs. Monsieur Archimbaud avait été élu, en effet, contre l'augmentation de l'indemnité parlementaire. Cette proposition provoqua un assez gros émoi. La Chambre décida que, même dans un cas concret, on ne pouvait pas consulter le peuple pour décider, puisque la constitution porte le principe du régime représentatif.

Mais on a posé la question sous un autre aspect : on a demandé si la Chambre, avant de se prononcer, ne pourrait pas consulter le peuple. M. Pugliesi-Conti proposa, en 1912, d'instituer le referendum de consultation comme mesure constitutionnelle. Le 3 Juillet 1905, M. Raiberti avait demandé que le peuple fut consulté sur la séparation des Eglises et de l'Etat. Il fut décidé encore que le referendum de consultation, soit comme institution abstraite, soit dans un cas concret est contraire à l'esprit de la constitution de 1875, que si l'on consultait le peuple on serait obligé de se conformer à la décision qu'il aurait prise et que par conséquent, du moment qu'on déclarait inconstitutionnel le referendum de décision

Source : BIU Cujas

il fallait prendre la même mesure pour le referendum de consultation.

Serait-il opportun, serait-il bon d'introduire le referendum

L'avantage du referendum, c'est certainement qu'il est plus en harmonie avec le principe démocratique. Une fois qu'on a posé le principe démocratique, si on ne va pas, pour des raisons d'impossibilité pratique, jusqu'au régime de la démocratie directe, ne faut-il pas s'arrêter au système du referendum ? Il évite le despotisme des assemblées et il établit une certaine concordance entre la majorité du parlement et la majorité du peuple lui-même.

Mais il y a des objections : 1°- le referendum n'est pas éclairé. On peut répondre que le Corps électoral n'est pas non plus éclairé pour choisir les hommes. Puis, le peuple peut parfaitement statuer sur certaines questions, celle de l'augmentation de l'indemnité parlementaire, celle de la séparation des Eglises et de l'Etat, qui sont des questions de sentiment où il n'y a pas de technicité. Le peuple peut aussi bien que ses représentants statuer sur des tendances générales de la législation.

2°- On dit aussi que le referendum n'est pas précédé de discussion. C'est une erreur parce qu'il y a la presse. Et puis, l'argument serait étrange dans un pays où les députés peuvent voter alors même qu'ils sont absents.

3°- On dit que le referendum fatiguerait le pays. C'est exact dans certains cantons Suisses, où perpétuellement on fait voter le peuple. Mais c'est une objection facile à repousser il n'y a qu'à consulter le peuple quand la question en vaut la peine.

4°- On dit encore que le referendum est couteux. C'est vrai ; mais toute consultation populaire est couteuse, on n'a qu'à ne pas les multiplier. Puis, ce qui est surtout couteux, ce sont les conflits entre la représentation populaire et le peuple.

5°- On dit que le référendum déconsidérerait le parlementarisme, parce qu'il pourrait donner tort à la majorité du Parlement. On n'a pas attendu le referendum pour que le parlementarisme soit critiqué. On voit d'ailleurs ce qui arrive en Suisse : il y a des députés, qui sont élus perpétuellement et qui sont perpétuellement désavoués. C'est pour cela que, en Suisse, les hommes politi-

Source : BIU Cujas

ques, une fois qu'ils sont entrés dans la vie publique, y restent indéfiniment, parce que le peuple continue à tenir les rènes du gouvernement.

La grosse objection, c'est que le referendum aboutirait au coup d'Etat. On ne peut cependant pas vivre sur le souvenir perpétuel du 2 Décembre, et sous prétexte qu'il y a eu alors un abus de la démocratie, ne jamais revenir au régime démocratique.

Le referendum constitutionnel en France.

Le referendum a fonctionné en France mais seulement en matière constitutionnelle, d'abord pendant la Révolution et ensuite sous le nom de plébiscite de l'an VIII à 1814 et de 1852 à 1870. Il a toujours été approbatif. En matière législative, le referendum a été admis par la Constitution montagnarde du 24 Juin 1793. L'Assemblée élue rendait des décrets et proposait des lois. Les décrets, rendus sur des matières déterminées, étaient définitifs après le vote de l'Assemblée. Au contraire, en ce qui concerne les lois, il y avait un délai pendant lequel les assemblées primaires pouvaient demander le referendum. Procédé très intéressant au point de vue historique. Mais la Constitution de 1793 n'a jamais été appliquée ; c'est donc une simple curiosité.

La pratique du referendum à l'étranger

A l'étranger, le referendum se présente sous des aspects extrêmement divers. Il est antérieur ou il est postérieur. Il est antérieur, c'est-à-dire que le peuple propose un principe, que l'assemblée approuve. Il est postérieur, c'est-à-dire que le peuple approuve la disposition que l'assemblée a votée. Il est obligatoire ou facultatif, c'est-à-dire que la constitution décide que toute une série de lois sur une certaine matière seront soumises au referendum. Ou bien il est facultatif ; quand il est facultatif pour l'assemblée, celle-ci peut décider, avant qu'une loi soit définitive, de la soumettre au peuple. Quand il est facultatif de la part du peuple, un certain nombre de citoyens peuvent demander que la loi ne soit définitive que si elle a été acceptée par le peuple. Cette forme de referendum populaire porte le nom de "veto populaire".

L'initiative populaire.

Il y a aussi, dans les pays de démocratie semi-directe, ce que l'on appelle l'initiative populaire : le peuple propose la loi. Cette initiative se présente sous deux formes : l'initiative formulée et l'initiative non formulée. L'initiative non formulée porte sur un

Source : BIU Cujas

principe : le peuple invite la Chambre à rédiger et à lui proposer une loi sur un sujet déterminé. Dans l'initiative formulée, il y a un texte de loi rédigé en articles, et un certain nombre de citoyens proposent ce texte à l'approbation du peuple ; le peuple vote et la loi devient définitive sans l'intervention de l'assemblée.

La pratique du référendum en Suisse.

Le pays où le referendum existe sous toutes ces formes, c'est la Suisse. Le referendum est toujours obligatoire en Suisse pour toutes les constitutions ou modifications aux constitutions, soit dans la Confédération, soit dans les Cantons. En ce qui concerne le referendum législatif, il existe en Suisse sous toutes ses formes : obligatoire, facultatif, veto, initiative populaire.

Par une réforme constitutionnelle récente, les traités internationaux eux-mêmes peuvent être soumis à la ratification du peuple, ce qui amène des difficultés souvent inextricables. On sait ce qui s'est produit à l'occasion des zones. Au lendemain de la défaite de Napoléon en 1815, les puissances ont imposé à la France une diminution de sa souveraineté sur certaines régions, qui avoisinent la Suisse ; notamment la ligne frontière ne coïncidait pas avec la ligne douanière, c'est-à-dire que les Suisses peuvent entrer dans une partie de la France sans payer de droits de douane ; c'est ce qu'on appelle les zones franches. D'autre part, dans ces zones, les Français ne peuvent pas faire d'opérations militaires. La Suisse a interprété les zones d'une façon extrêmement rigoureuse, puisque pendant la guerre, elle a interdit d'envoyer des blessés dans les zones franches.

Alors, dans le fameux traité de Versailles, qui contient tant d'impossibilités et tant d'absurdités, on a dit que les zones franches seraient supprimées par un accord avec la Suisse. La France demande, armée du traité de Versailles, au gouvernement suisse la suppression des zones. Il refuse. Alors, on négocie et on arrive à une transaction que le gouvernement suisse signe. On soumet l'affaire au referendum populaire, qui rejette l'accord. Voilà où l'on en est. Il est bien évident que là, il y a un abus. La Suisse comme la patrie, comme la mère de la démocratie semi-directe.

Le referendum existe encore dans

Source : BIU Cujas

La pratique du referendum dans les Etats particuliers de l'Amérique du Nord.

les Etats particuliers de la Confédération de l'Amérique du Nord. Il n'existe pas dans la Confédaration, c'est-à-dire que les lois sont définitives par le vote de la Chambre des Représentants et du Sénat. Au contraire, dans les Etats particuliers, la démocratie semi-directe apparait sous les formes les plus variées. Cela vient de ce que, aux Etats-Unis, dans ces Etats particuliers, le métier de politicien est un métier essentiellement déconsidéré. Un homme d'affaires, un avocat occupé, un industriel, n'acceptent pas de faire partie de ces petits parlements. De sorte que les citoyens de ces Etats particuliers se sont préoccupés de réduire autant que possible l'activité de ces parlements. Notamment, il y a dans les Etats de l'Amérique du Nord, des constitutions interminables, parce qu'on ne veut pas permettre aux députés de voter eux-mêmes sur certaines matières, par exemple, sur les emprunts, sur les concessions de chemins de fer, partout où il peut y avoir des manoeuvres, des fraudes, des corruptions.

Pour décider sur ces matières, on convoque une assemblée spéciale, une constituante, à laquelle des hommes importants consentent à sacrifier quelques semaines ou quelques mois de leur activité. Les auteurs américains ont dit que les Etats particuliers ont traité leurs parlements comme le phylloxéra, c'est-à-dire qu'ils ont essayé d'en réduire les ravages. Ou bien ils ont considéré les parlementaires comme des lapins : on leur donne un champ extrêmement limité pourqu'ils ne puissent pas causer trop de dommages.

Le referendum dans les Etats nouveaux de l'Europe.

Dans les constitutions nouvelles adoptées au lendemain de la guerre, le referendum existe : en Autriche, art. 41,43,44 ; en Tchécoslovaquie, art. 46 ; en Irlande, art. 47 ; en Lithuanie, en Grèce. Et enfin dans la constitution allemande de Weimar, du 11 août 1919, art. 73 ; les lois votées par le Reichstag doivent être, avant leur publication, soumises au referendum ; si le Président du Reich , dans le délai d'un mois le décide.

Ainsi, on voit là quelque chose de très intéressant ; le Reichstag a voté une loi ; le président du Reich , c'est-à-dire le président de la République allemande, peut appeler de la décision du parlement au peuple lui-même. Il y a là un aspect nouveau et intéressant dans la doctrine et la pratique du parlementarisme.

Les lois, dont la publication

Source : BIU Cujas

est ajournée, à la demande d'un tiers au moins des membres du Reich, doivent être soumisés à referendum.

Enfin, une loi doit être soumise au referendum si un vingtième des électeurs le demande.

La constitution de Weimar admet en résumé le referendum dans trois cas : 1°- initiative du Président du Reich ; 2°- Initiative du tiers des membres du Reichstag ; 3°- Initiative du quart des électeurs.

Une loi du 27 Juin 1921 a réglementé la procédure du referendum.

L'initiative populaire n'a forme de loi que si elle est approuvée par la majorité des électeurs inscrits.

On va voir l'importance singulière de cette règle.

En 1926, il y a eu un plébiscite au sujet de l'expropriation des princes. L'expropriation a été décidée par 12 millions 1/2 de citoyens. On a dit : c'est une manifestation anti-monarchiste. Il faut dire cependant que dans les monarchies, le domaine de l'Etat et le domaine des princes, ont souvent des limites incertaines, et les princes qui voulaient conserver leurs biens, voulaient aussi garder les biens qu'on regardait comme des biens publics. On a donc fait un plébiscite au sujet de leur expropriation Mais le 26 Juin, il n'y eut que 14.409.618 votants, dont : pour l'approbation 12.500.000 ; contre : 583.454 ; bulletins nuls : 558.552. Le peuple n'a pas décidé parce qu'il y a 39.562.000 électeurs inscrits et que la majorité absolue était de 19.786.501 voix. Il est donc presque impossible de faire triompher une initiative populaire.

Le gouvernement et le Reichstag allemands avaient décidé la construction d'une série de cuirassés. Le parti communiste a essayé de faire un referendum contre cette politique de militarisme naval, mais il n'a pas réussi à trouver le nombre de requérants exigés par la constitution et par la loi.

Conclusion sur le referendum. C'est un élément de pacification et de clarté politique

En somme, il y a un préjugé théorique en faveur du referendum ; ce préjugé théorique est confirmé par l'expérience ; le referendum s'est montré, soit en Suisse, soit en Australie, soit dans tous les pays où il a été expérimenté.

Source : BIU Cujas

libéral, modéré, mais surtout économe. Il est même souvent trop économe. En Suisse, le referendum s'est opposé à l'augmentation des traitements des diplomates.

Ce qui est certain, c'est qu'on pourrait avec avantage consulter le peuple sur les grands courants de la politique. Voilà par exemple la séparation des Eglises et de l'Etat. Elle a été votée en 1905 par la majorité de la Chambre. Cette majorité de la Chambre elle-même ne représentait qu'une minorité des électeurs. De sorte que si, et le calcul a été fait, on additionne le nombre de voix que représentent les députés, qui ont voté la Séparation des Eglises et de l'Etat, on arrive au chiffre approximatif de 2 millions. Par conséquent, la totalité des députés, qui ont voté la séparation des Eglises et de l'Etat, avaient réuni sur leurs têtes un nombre de 2 millions de suffrages. Mais il y avait beaucoup de gens qui avaient voté pour eux et n'étaient pas partisans de la séparation des Eglises et de l'Etat. Voilà donc une réforme qui a été votée par les représentants de 2 millions de citoyens sur une quarantaine de millions de Français. Si il y avait eu consultation du peuple, personne ne pourrait plus discuter. C'est dans ce sens qu'on considère le referendum comme un élément de pacification et surtout comme un élément de clarté politique.

Troisième principe supposé par la Constitution

LA SEPARATION DES POUVOIRS

Le principe de la séparation des pouvoirs.

On arrive au troisième principe, que suppose la Constitution de 1875 : la séparation des pouvoirs, combinée avec le régime parlementaire. La séparation des pouvoirs est un principe d'art politique, auquel Montesquieu a attaché son nom. On peut la formuler de la façon suivante :

Tant au point de vue du fonctionnement de l'Etat et de la vie publique qu'au point de vue de la liberté des citoyens, il est bon que les diverses fonctions de l'Etat : fonction législative, fonction exécutive et fonction judiciaire soient exercées par des organes distincts et indé-

Source : BIU Cujas

pendants les uns des autres.

Ce n'est pas autre chose qu'une règle d'aménagement à l'intérieur de la constitution. Montesquieu, dans son livre "L'esprit des Lois", paru en 1743, a formulé le principe de la séparation des pouvoirs et il lui donnait cet objet : "il faut, disait-il, que par la nature des choses, le pouvoir arrête le pouvoir". S'il n'y a pas un système d'équilibre, s'il n'y a pas de pouvoir distinct, le pouvoir devient tyrannique, et par conséquent la liberté des citoyens est supprimée.

Montesquieu est considéré comme le père de la séparation des pouvoirs. Bien entendu, il ne l'a pas inventée. Et si on veut chercher, on peut trouver les linéaments de la séparation des pouvoirs dans Aristote, dans Grotius, dans l'école du Droit de la nature et des gens, dans Locke publiciste anglais avec son "Essai sur le gouvernement civil".

Mais ce qu'il faut dire, c'est que : 1°- Montesquieu a donné son rayonnement au principe ; 2°- Il lui a donné sa formule moderne et cette classification, qui paraît définitive, du législatif, de l'exécutif et du judiciaire ; 3°- Il a précisé la portée du principe ; d'autres avaient fait une simple analyse des fonctions de l'Etat, Montesquieu a montré que ces fonctions devaient appartenir à des titulaires distincts, afin de protéger la liberté contre l'arbitraire.

C'est une règle générale, disait-il que tout homme qui a du pouvoir est appelé à en abuser. Par conséquent, il faut diviser les pouvoirs, afin qu'il n'y ait pas cet abus.

Le système anglo-américain prend un aspect moins théorique que notre système français. On sait, en effet, que l'abstrait fait horreur à l'Anglais. Si on prend un livre classique de droit constitutionnel français, on voit par exemple : séparation des pouvoirs.. Dans un livre anglais, on ne voit jamais cela. Dans un livre français, on voit : législatif ; dans un livre anglais, on voit Chambre des Communes ou des Lords Dans un livre français, on voit : 'exécutif ; dans un livre anglais, on voit : le Roi.

De sorte qu'en Angleterre, on dit : le système des freins et des contre-poids. Cela revient au même : frein pour empêcher les gens d'aller trop vite, et contre-poids pour empêcher les

Source : BIU Cujas

gens de peser trop lourdement sur la liberté des citoyens.

Le principe de la séparation des pouvoirs a connu la consécration constitutionnelle expresse ou la consécration tacite. La consécration que lui donne la constitution de 1875 est tacite, puisque nous n'y trouvons l'affirmation d'aucun principe.

La consécration constitutionnelle expresse du principe de la séparation des pouvoirs

L'art. 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, placée en tête de la Constitution du 3 Septembre 1791, dit : "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution." C'est également ce que l'on trouve dans la Déclaration de l'an III, art. 22 et enfin dans la Constitution du 4 Novembre 1848, art. 19 : "La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre". Voilà la formule même de la pensée de Montesquieu.

Il faut bien voir que la séparation des pouvoirs est une règle très simple, très pratique, et sans prétention. Il n'y a rien de métaphysique, ni de juridique dans cette idée.

Il y a une longue controverse, qui se poursuit depuis bien longtemps, sur le point de savoir si le pouvoir judiciaire est un pouvoir. A notre sens, la question est ainsi mal posée. Le pouvoir judiciaire, c'est nous qui le créons dans notre esprit, et comme nous le voulons. Ce qu'on doit se demander, c'est si la justice doit être honnêtement rendue. Quand on a pris une décision sur cette première question, on cherche les moyens de la réaliser. Voilà tout.

Pour qu'elle reste pratique, il faut que la séparation des pouvoirs ne soit pas poussée jusqu'à ses extrêmes limites. Elle ne peut pas être une règle absolue, dont on tire des déductions comme s'il s'agissait d'un axiome mathématique dont on déduit des conséquences. Et s'il y a une ignorance totale, d'un côté du gouvernement et de l'autre, du parlement, le pays ne pourra pas marcher. Il faut bien qu'il y ait une collaboration et la séparation absolue n'est pas nécessaire, parce qu'il faut bien qu'il y en ait qui décident en dernier ressort.

Les applications pratiques du principe de la séparation des

L'essentiel de la formule française de la séparation des pouvoirs, c'est ce qui a été mis en oeuvre dans la constitution de 1875. C'est

Source : BIU Cujas

pouvoirs.

la collaboration des pouvoirs séparés dans le régime parlementaire.

En effet, ce principe de la séparation des pouvoirs, qui parait tout simple, lorsqu'on en lit la formule, donne lieu dans la pratique aux applications les plus diverses. Il y a d'un côté, l'isolement des pouvoirs - à l'opposé la confusion des pouvoirs - et en troisième lieu la collaboration des pouvoirs.

I - Le système de l'isolement des pouvoirs.

Dans le système de l'isolement des pouvoirs, le législatif fait la loi tout seul, par conséquent le gouvernement ne propose pas les lois, il n'a pas l'initiative de la loi et, d'autre part, les ministres ne participent pas à la discussion de la loi. Le législatif fait les lois tout seul. L'exécutif gouverne tout seul. Il gouverne comme il lui plait, et par conséquent les chambres n'ont pas à dire leur opinion sur la direction générale des affaires publiques. Les ministres ne sont pas responsables devant les chambres.

Dans ce système de l'isolement des pouvoirs, on trouve encore des aspects bien différents : 1° système de l'égalité entre le législatif et l'exécutif ; 2°- système de la prédominence de la Chambre ; et, 3°- système de la prédominence du gouvernement.

a) Le système de l'égalité des pouvoirs isolés ou système du gouvernement présidentiel.

Le système de l'égalité des pouvoirs isolés est le système qui fonctionne aux Etats-Unis et que nous appelons en France le système du gouvernement présidentiel. Il y a un président des Etats-Unis (et non un président de la République des Etats-Unis). Il est élu par l'ensemble des citoyens, au suffrage à deux degrés, c'est-à-dire que les citoyens -et citoyennes puisque toutes les femmes votent pour le président des Etats-Unis - élisent un certain nombre d'entre eux, et ce sont ces électeurs secondaires qui se réunissent pour élire le président des Etats-Unis.

Ce président des Etats-Unis est à la tête des Etats-Unis et les gouverne suivant son propre programme, suivant le programme de son parti et suivant ses opinions particulières. Par conséquent, il choisit ses ministres en toute liberté. Les chambres n'ont rien à dire sur le choix des ministres et ne peuvent pas les renverser. Ces ministres ne forment pas de conseil, ils sont à la tête des départements ministériels et

Source : BIU Cujas

le président des Etats-Unis gouverne comme il lui plait.

D'autre part, les ministres n'entrent pas dans les Chambres. Dans la Salle du Congrès, il n'y a pas de place pour les ministres. Il y a dans le fond de la salle une galerie où les ministres peuvent entrer, mais c'est une galerie en dehors de l'enceinte législative, analogue à celle du public. A plus forte raison, les ministres ne parlent pas au Congrès.

Le président n'a pas le droit d'initiative ; il ne peut pas déposer un projet de loi devant le Congrès. Il lui est permis d'attirer l'attention du Congrès sur une matière, mais on a dit que c'était un coup de pistolet tiré en l'air, car le congrès est libre de n'en pas tenir compte.

Evidemment, il y a toujours des fissures dans un système absolu. Notamment le président nomme ses ministres, mais cette nomination doit être approuvée par le Sénat à la majorité des deux tiers. Mais c'est une règle traditionnelle que le Sénat ne soulève jamais d'objection à la nomination des ministres.

Surtout, le Sénat est le conseil diplomatique du président des Etats Unis. On l'a bien vu en France, puisque Monsieur Wilson est venu en Europe, a signé le traité de Versailles, puis le Sénat a dit qu'il n'en voulait pas, et les Américains n'ont pas été obligés par le traité de Versailles. Ce qui a soulevé de singulières difficultés.

A l'inverse, le président des Etats-Unis a le droit de veto. Lorsqu'une loi a été votée par la Chambre des Représentants et par le Sénat, le président des Etats-Unis peut l'annuler et la loi ainsi annulée par le président des Etats-Unis ne devient définitive que si elle est approuvée à nouveau par le Congrès à la majorité exceptionnelle des deux tiers. Donc pouvoir considérable de la part du Président des Etats-Unis, mais considérable parce qu'il est exercé. En France, le président de la République, a un droit de veto, mais il ne l'a jamais exercé. Aux Etats-Unis, au contraire, lorsque le président trouve une loi dangereuse, il anmule la loi. Il y a donc séparation, et on peut dire égalité, entre le Congrès et le Président des Etats-Unis.

Le système de la supérictité de

Source : BIU Cujas

b) le système de la supériorité de l'exécutif.

l'exécutif - c'est le système qu'on a vu en l'an VIII et en 1852, sous le Premier et sous le Second Empire. On a vu cette histoire, et on n'y revient pas.

c) le système de la supériorité du législatif.

Le système des pouvoirs isolés peut aboutir enfin à la supériorité du législatif. C'est ce qui a eu lieu dans la Constitution de 179I et dans la constitution de l'an III.

II - Le système de la confusion des pouvoirs.

Le second aspect de la séparation des pouvoirs, c'est la confusion des pouvoirs ; confusion au profit d'un homme, et alors c'est la dictature, et rien n'est simple comme la dictature. Le progrès entraine toujours la complication ; un aéroplane est beaucoup plus compliqué qu'une brouette ; un système constitutionnel libre est beaucoup plus compliqué que la dictature.

a) la dictature

b) Confusion des pouvoirs au profit d'une assemblée.

Confusion des pouvoirs au profit d'une assemblée. On en trouve des exemples très nombreux. 1°- La Convention ; 2°- L'assemblée nationale de 1871 à 1875 - dans une certaine mesure la constitution fédérale de la Suisse, où le pouvoir exécutif est considéré comme l'agent du pouvoir législatif- et enfin, 3°- Le système de l'amendement Grévy : au moment où fut élaborée la Constitution de 1848, M. Jules Grévy proposa un amendement, tendant à déclarer qu'il n'y aurait pas de Président de la République, et que le Président du Conseil serait nommé par l'assemblée, qu'ensuite le président du Conseil nommerait les ministres et que les ministres seraient responsables devant l'Assemblée.

Le système de l'amendement Grévy.

Ce système de l'amendement Grévy se trouve, à l'heure présente, soumis à l'expérience dans plusieurs constitutions nées depuis la guerre.

Voyons d'abord les pays qui n'ont pas de président : c'est le cas de la Bavière, constitution du 14 août 1919, art. 58 ; le Conseil des ministres est nommé par la Diète, la Diète élit le Ministre-Président, le ministre-président soumet à la Diète une liste de propositions pour les autres ministres, il nomme ceux-ci d'accord avec la Diète.

En Prusse, art. 45 de la constitution nouvelle : la Diète élit sans discussion le président du Conseil, celui-ci nomme les autres ministres. Voilà tout à fait le système de l'amendement Grévy.

Il y a un autre aspect : un pays a un président de la République, mais ce président de la République ne nomme pas les ministres : c'est l'Autriche. En vertu de la constitution nouvelle de la République fédérale d'Autriche, art. 70,

Source : BIU Cujas

le président de la République ne nomme pas les ministres ; le gouvernement fédéral est élu au scrutin uninominal par le conseil national, sur une liste d'ensemble, présentée par la Commission centrale. Or, le gouvernement fédéral est défini dans l'art. 69 : ce sont les chanceliers, les ministres fédéraux. Ils sont nommés par le conseil national.

Jusqu'à l'institution de la République fédérale d'Autriche, on cherchait un président de la République plus effacé que celui de la France, on l'a trouvé en Autriche. Ce président de la République, qui ne nomme pas les ministres, l'art. 60 lui donne cependant quelques attributions mais qui sont insignifiantes ; tout ce qu'il fait, il le fait sur la proposition du gouvernement fédéral. C'est donc un personnage qui apparait comme purement représentatif.

III - La collaboration des pouvoirs séparés dans le régime parlementaire.

On arrive maintenant à la formule, qui est celle de la constitution de 1875 : la collaboration des pouvoirs séparés dans le régime parlementaire. Il faut éviter la confusion, qui consiste à dire que le régime parlementaire est le régime dans lequel il y a un parlement. Un régime dans lequel il y a un parlement, on l'appelle un régime représentatif. Le régime parlementaire est celui dans lequel la direction générale du gouvernement émane des Chambres.

Comment est organisée cette collaboration du gouvernement et du parlement ? Il y a quelques traits essentiels qu'il faut connaître.

a) l'irresponsabilité du chef de l'Etat.

1°- L'irresponsabilité du chef de l'Etat. Le chef de l'Etat (que ce soit un roi, que ce soit un empereur, que ce soit un Président de la République), doit être irresponsable dans le régime parlementaire, c'est-à-dire qu'il n'a pas à rendre compte de sa politique ; il est élu pour un temps déterminé et il ne peut pas être révoqué avant l'expiration de ce délai, si c'est un Président de la République, et si c'est un Roi, il doit être absolument irresponsable, c'est-à-dire qu'il ne peut pas être renversé. La règle du régime parlementaire anglais est : "Le roi ne peut pas mal faire". Et on ajoute : "si le roi tue de sa main le premier ministre, il n'y a personne qui puisse s'occuper de cette question, car si le roi tuait de sa main un ministre, on pourrait interpeller le premier ministre, qui est responsable des actes du roi, mais si le roi tue de sa main le premier ministre, personne ne peut le lui reprocher

Source : BIU Cujas

Le régime parlementaire a été appliqué pour la première fois dans une monarchie, la monarchie anglaise, monarchie dans laquelle ce sont les ministres qui font tout et le roi ne fait que peu de chose.

b) responsabilité politique des ministres

2°- Responsabilité politique des ministres. Les ministres se présentent devant les Chambres et si les Chambres n'approuvent pas leur politique, ils doivent se retirer. La sanction n'est donc pas la perte du pouvoir. La règle essentielle d du régime parlementaire, c'est que le gouvernement doit être d'accord avec les Chambres.

Naturellement, dans ce régime, il y a des actions et des réactions d'un pouvoir sur l'autre. La chose essentielle, c'est que le Chef de l'Etat, roi ou Président de la République, donne la vie au gouvernement, mais le gouvernement ne peut la garder qu'avec l'approbation des Chambres.

Mais ensuite, action et réaction des uns sur les autres. Les ministres entrent dans les Chambres, ils peuvent être pris parmi les membres des Chambres, ils participent aux délibérations ils ont l'initiative des lois. Par conséquent, par tout un système qu'on aura à développer plus amplement, le gouvernement a action sur les chambres, et à leur tour, les chambres ont action sur le parlement.

Ce système du régime parlementaire peut se présenter encore sous les aspects les plus divers et les plus différents. on peut avoir le gouvernement de cabinet, dans lequel le pays est gouverné effectivement par le ministère. Le régime parlementaire peut aboutir à une sorte de dictature d'un homme : c'est ce qu'on a vu, au moins pendant la guerre, avec le gouvernement de Monsieur Clémenceau. Ou, à l'inverse, si on a un gouvernement faible, on arrive au système du gouvernement de l'assemblée.

On voit par conséquent combien les mêmes institutions peuvent avoir, dans la pratique, des aspects différents.

Le conseil des ministres

Dans le régime parlementaire, les ministres forment un conseil. On a indiqué plus haut que dans le régime non parlementaire, dans le régime des Etats-Unis, les ministres ne forment pas de conseil, le président des Etats-Unis les convoque si cela lui plait et seulement pour les consulter. Il n'y a pas de conseil des ministres. Au contraire, dans le régime parlementaire, a côté du Président de la République ou du roi chef de l'Etat, il y

Source : BIU Cujas

a un personnage qui s'appelle le président du conseil, ou premier ministre.

On entend dire tous les jours, dans les milieux politiques surtout, que la constitution de 1875 ne prévoit pas le président du conseil En effet, si on lit toute la constitution de 1875, on n'y voit jamais le président du conseil expressément prévu. On a dit encore récemment, lorsque Monsieur Poincaré a pris la présidence du conseil sans portefeuille, que cette mesure est inconstitutionnelle puisque la constitution n'en parle pas. Mais la constitution de 1875 est une constitution sommaire. Elle a pris le régime parlementaire comme il existait, et dans le régime parlementaire il y a un président du conseil.

D'autre part il faut dire que, au point de vue de la lettre même de la constitution, la constitution parle du conseil des ministres. Par exemple, les conseillers d'Etat sont nommés en Conseil des ministres. S'il y a un conseil des ministres, il y a un président de ce conseil.

Alors se sont posées, à diverses reprises, les règles diverses du régime parlementaire. Du moment que les ministres sont responsables, devant les Chambres de l'ensemble de leur politique, on a dit qu'il faut qu'ils aient une politique unique, il faut qu'ils appartiennent au même parti. De là est née la règle de l'homogénéité ministérielle ; les ministères doivent être homogènes.

Autre aspect de cette règle : les ministres sont solidairement responsables, c'est-à-dire que s'il y a un acte important, qui engage la politique du gouvernement, tous les ministres quelles que soient leurs divergences sur des points particuliers, tous les ministres sont également responsables de cet acte. Mais les difficultés politiques, l'émiettement des partis qui existent chez nous -et se font sentir également dans tous les autres pays- ont rendu de plus en plus difficile l'application de ces règles du régime parlementaire. Ces règles ont été formulées au temps classique du régime parlementaire, en Angleterre, quand deux partis à peu près équilibrés se disputaient le pouvoir et se remplaçaient au pouvoir. Quand un parti était au pouvoir, tous les députés capables appartenant à ce parti sont ministres, alors le ministère n'est pas menacé par ses propres amis, tous ceux qui ne sont pas absolument incapables sont casés, par

Source : BIU Cujas

conséquent, les autres restent tranquilles. Mais aujourd'hui, l'Angleterre elle-même ne peut plus aboutir à la simplicité de ce système, parce qu'il y a trois partis et qu'on aboutit à des élections qu'on appelle triangulaires, c'est-à-dire chaque parti arrivant avec le tiers des sièges.

Dans les autres pays, on arrive aussi à des chambres qui ne sont pas partagées en deux. Il en résulte les ministères que l'on connait sous le nom de ministère de concentration.

Le principe de l'homogénéité ministérielle

Le principe de l'homogénéité ministérielle est le principe d'après lequel tous les membres du ministère devraient appartenir au même parti. Cette homogénéité existe très rarement en France, où nous avons ce que l'on appelle des ministères de concentration. Cette concentration peut être extrêmement large. C'est ce qui est arrivé pendant la guerre avec l'union sacrée, qui comprenait Jules Guesde, socialiste, et Denis Cochin, monarchiste. Il y a aussi l'union républicaine nationale qui exclut les partis révolutionnaires et les partis dynastiques. Il y a eu le ministère de concentration des gauches, sous le ministère Combes : c'était un ensemble de partis, qui avaient constitué la délégation des gauches, laquelle constituait le ministère avec des membres de la délégation. Il y a eu le ministère du cartel, qui était homogène en ce sens que ses membres appartenaient seulement au parti radical socialiste, mais il trouvait sa majorité dans deux éléments des chambres : le parti socialiste et le parti radical socialiste ; le parti socialiste faisait non pas une politique de collaboration, mais une politique de soutien.

En dehors de ces combinaisons de concentration nationale, ou de concentration républicaine, nous avons eu en France, en Allemagne, en Angleterre, au moment de la guerre, les Cabinets d'affaires. Il s'agit alors de traverser une crise et l'on fait alors un ministère composé d'hommes non politiques, qui assurent simplement l'expédition des affaires courantes. Le cabinet d'affaires est essentiellement temporaire. Il y a une autre forme du cabinet d'affaires, c'est ce qu'en Allemagne on appelait un "cabinet de têtes", c'est-à-dire qu'on prend des personnalités, qui émergent de la médiocrité générale et sans considération de partis.

Le régime parlementaire pose une question extrèmement délicate, celle de la tech-

Source : BIU Cujas

La question de la technicité de l'homme politique

nicité de l'homme politique. Il est certain qu'avec le régime parlementaire, on voit des hommes appelés à des ministères auxquels rien ne paraitrait les désigner. On voit aussi, au cours de quelques années, un homme passer de l'instruction publique aux Finances, des Finances à la Marine, de la Marine à la Guerre, de la Guerre au Commerce, etc. Il se pose la question de savoir si ce régime est défendable. (Cf. le problème de la compétence dans la démocratie, de M. J. Barthélemy).

Il est certain qu'un des plus grands ministres français, peut-être le plus grand, était un évêque : c'était Richelieu. Richelieu n'était pas un technicien, il a cependant fait honneur à la France. Peut-être aussi Napoléon ler n'était-il pas un tireur de première classe.. Ce qui veut dire que chaque métier exige sa compétence. Il n'est pas évident qu'un cantonnier ferait un excellent ministre des Travaux Publics. Les meilleurs ministres de la Guerre n'ont pas été des militaires ; les meilleurs ministres des finances n'ont pas été des inspecteurs des finances ; ce sont ceux qui ont vu l'ensemble des problèmes financiers

La conclusion, c'est que pour être un homme d'Etat, il faut la compétence spéciale de l'homme d'Etat. C'est une compétence particulière. Un professeur de Science financière pourrait être un détestable ministre des Finances ; un professeur de diplomatie pourrait être un ministre des Affaires Etrangères lamentable, parce que à chaque métier sa compétence particulière.

Les principaux éléments de l'historique du régime palementaire.

On a déjà vu les plus grands, les plus importants éléments de l'historique du régime parlementaire en France. Il apparait sous la Restauration, se développe sous la Monarchie de Juillet, prend dans la République de 1848 un aspect assez particulier par la superposition assez critiquable de la responsabilité des ministres et de la responsabilité du chef de l'Etat, disparait pendant toute la durée de l'Empire et reparait à la veille de la chute de l'Empire, dans la grande constitution du 21 Mai 1870, qui introduit le régime parlementaire dans le Second Empire, comme l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire l'avait introduit dans le Premier Empire.

Le régime parlementaire dans la Constitution de 1875

Dans la constitution de 1875, le régime parlementaire est affirmé dans les textes suivants, qui sont des textes fondamentaux : art. 6 de la loi du 25 février 1875, sur l'organisation des pouvoirs publics : "Les ministres sont solidai-

Source : BIU Cujas

rement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. Et l'article continue : "Le Président de la République n'est responsable qu'en cas de haute trahison". C'est l'irresponsabilité du Président de la République. Voilà les deux éléments qui ont déjà été indiqués : irresponsabilité du chef de l'Etat, responsabilité politique des ministres.

Le régime parlementaire s'affirme encore dans l'art. 6 de la loi du 16 Juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics. On y lit : "Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages, qui sont lus à la tribune par un ministre. Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent.."

Voilà tout ce qu'il y a dans la Constitution de 1875 sur le régime parlementaire. Jusqu'à la constitution de 1875, le régime parlementaire n'avait jamais été tant développé dans une constitution. C'est la constitution de 1875 qui est la plus nette en ce qui concerne les règles du régime parlementaire.

Le régime parlementaire dans les constitutions nouvelles nées depuis la guerre

Mais, depuis la guerre, les nouvelles constitutions nées au lendemain de la guerre, ont apporté une grande précision dans la définition de la doctrine du régime parlementaire. Voici, par exemple, ce que dit la Constitution de Weimar, dans son article 54 : "les chanceliers du Reich étant les ministres du Reich doivent, pour l'accomplissement de leurs fonctions, jouir de la confiance du Reichstag". Puis, l'article continue : "Chacun doit démissionner si le Reichstag lui retire sa confiance par un vote exprès". Voilà une définition de ce que nous appellerions la responsabilité politique des ministres.

Seulement, il faut remarquer que la constitution allemande demande un vote exprès retirant la confiance aux ministres, tandis que chez nous, aujourd'hui, un ministère peut tomber sur un ordre du jour pur et simple, sans qu'il y ait un vote exprès retirant la confiance à ce ministère.

La constitution autrichienne dit dans son art. 74 : "le gouvernement fédéral ou le ministre auquel, par une résolution formelle, le conseil national refuse sa confiance, doit être relevé de sa mission".

Source : BIU Cujas

Constitution polonaise, art. 58 : "Le conseil des ministres et chacun de ses membres, doivent démissionner si la Diète l'exige". Ici, il faut que la Diète dise au gouvernement de s'en aller. Au contraire, en France, on a des moyens indirects de dire au gouvernement qu'il doit se retirer.

La procédure de la mise en oeuvre de la responsabilité ministérielle.

D'autre part, certaines constitutions nouvelles essaient d'organiser la procédure de la mise en oeuvre de la responsabilité ministérielle. Par exemple, en France, le mode normal pour mettre en oeuvre la responsabilité ministérielle, c'est l'interpellation. Un député ou un sénateur dépose une interpellation et, à la fin du débat sur l'interpellation, la Chambre fait connaître son opinion sur la politique du gouvernement dans un ordre du jour. Cela n'existe qu'en vertu des règlements des assemblées législatives ; il n'y a rien dans la constitution. Mais plusieurs des constitutions nouvelles essaient d'organiser la procédure de la mise en oeuvre de la responsabilité ministérielle.

LA CRISE DE LA DEMOCRATIE PARLEMENTAIRE ET REPRESENTATIVE.

La crise du Régime parlementaire.

On a vu le régime démocratique, le régime représentatif, le régime parlementaire. Il faut maintenant dire quelques mots de la crise du régime parlementaire. (Cf. Joseph Barthélemy, La Crise de la démocratie représentative).

On dit qu'il y a une crise de la démocratie parlementaire. Il s'agit de savoir si cette proposition est vraie et aussi dans quelle mesure et dans quelle proportion elle est vraie.

En 1820, il y a dans le monde entier trois républiques : la Suisse, les Etats-Unis, Haïti. En 1820, il y a trois monarchies constitutionnelles : l'Angleterre, la France et les Pays-Bas. Partout ailleurs, c'est la monarchie à peu près absolue. A l'heure présente, la position se trouve renversée, puisque nous trouvons très peu de monarchies absolues : l'Ethiopie, le Siam, l'Afghanistan. Au contraire, il existe plus de vingt monarchies parlementaires et aussi une

Source : BIU Cujas

quantité de républiques. Il est certain que le lendemain de la guerre a été une époque fatale pour les monarchies. Chateaubriand, dans les Mémoires d'Outre Tombe, disait : "Chaque matin, je me réveille au bruit du tombereau, qui porte à la voirie les débris du dernier trône effondré pendant la nuit". Qu'aurait-il trouvé aujourd'hui pour exprimer la chute de ces monarchies qui se sont effondrées comme chateaux de cartes. Le monde est infiniment plus démocratique qu'en 1820, c'est incontestable. On ne peut donc pas parler du recul du régime démocratique.

Cependant, il y a eu un certain recul et on va en apprécier la portée. Il y a une espèce de courbe générale des régimes. Dans tous les pays on part de l'ordre, d'un régime à peu près normal, puis il y a le trouble, le malaise, jusqu'à la Révolution, puis la dictature arrive et remet l'ordre, puis on repart vers une certaine normalisation. Voilà ce qu'il faut comprendre. Si on ne voit pas cette courbe, on ne peut pas compren dre les évènements devant lesquels on se trouve maintenant.

Par exemple, en Angleterre : Charles 1er décapité - la Révolution 1648-1651 - le malaise le trouble - puis la dictature de Cromwel - puis on revient vers les libertés démocratiques et le régime représentatif.

En France : l'ancien régime : un ordre - la Révolution - Puis Napoléon Ier - puis on repart vers l'ordre. - La Monarchie de Juillet : l'ordre - puis la Révolution de 1848 - puis la dictature du Second Empire - puis on revient à un ordre de démocratie.

Même courbe en Bavière, en Allemagne.

Il y a un certain nombre de pays qui en sont encore à la période de dictature : la Russie : tsarisme - puis la Révolution - puis un régime de faiblesse, le régime Kerensky, analogue au régime de notre Directoire - puis la Dictature de Lénine. Demain ? Nous n'en savons rien.

En Italie, le Statuto de 1848 - puis au lendemain de la guerre, le désordre parlementaire, les troubles économiques, les grèves sanglantes dans les usines, les pillages destrains, un malaise général du pays - alors Mussolini arrive, la dictature - Et demain ? Nous n'en savons rien.

En Espagne : la monarchie constitutionnelle espagnole - puis encore un singulier malaise parlementaire avec une certaine déconsidéra-

Source : BIU Cujas

tion au sommet, des troubles anarchistes, des troubles économiques, des troubles séparatistes - le général Primo de Rivera arrive - Alors demain ? On ne sait pas.

Dans le royaume des Serbes-Croates-Slovènes : constitution du lendemain de la guerre, qui devait apporter l'ordre, puis malaise des pays neufs, qui sont formés de faisceaux de minorité, malaise avec tous les mouvements quasi-séparatistes de la Croatie - puis dictature du roi - Et demain ? Encore un point d'interrogation.

Donc : ordre - révolution - dictature-retour vers l'ordre. Dans toute une série de pays, on a eu l'ordre, la révolution et on en est à la période de dictature : En Italie, en Russie, en Hongrie, en Espagne, en Yougoslavie.

Maintenant, il faudrait préciser quelques caractères spéciaux de chacune de ces distatures.

Les caractères spéciaux du fascisme
Né de la carence du parlementarisme devant l'anarchie communiste

La réaction fasciste a été favorisée par la carence de l'Etat en présence d'un excès de désordre. Des ouvriers s'installent dans les usines d'automobiles Fiat avec le prétexte de les faire marcher. Ils n'avaient pas de direction, pas de capitaux. Ce ne fut pas long. Puis troubles dans les campagnes, des incendies, des malaises généraux. Alors, désordre partiel et rétablissement partiel de l'ordre.

Basé sur la violence.

Sorti de la force, le régime fasciste est doctrinalement basé sur la force. Le 7 Juin 1924, M. Mussolini disait : on a demandé au fascisme de définir l'Etat, avant de le définir, nous l'avons formé. Et en 1925 : vous savez ce que je pense de la violence : pour moi, elle est morale, profondément morale, la puissance publique appartient aux forts.

C'est le reflet de la doctrine d'un homme dont on parle beaucoup, mais qui a été assez peu lu : Sorel : Les réflexions sur la violence. Le fascisme s'oppose à l'évangile démocratique, promulgué en 1789.

Différence avec le césarisme français.

Il y a donc quelque chose de tout à fait différent entre le régime fasciste et le régime napoléonien. Notamment, le régime de 1852 a été un hommage perpétuel à la démocratie, que l'on essayait de suborner. Napoléon sort de la liberté, de la légalité pour rentrer dans le droit. Il reconnait que le droit, c'est la démocratie. D'autre part, Louis Napoléon fait son coup d'Etat mais en même temps, il demande au peuple de

Source : BIU Cujas

l'approuver ; le plébiscite approbatif a lieu moins de deux semaines après le Coup d'Etat et il en est de même chaque fois qu'il change quelque chose à sa constitution. Il demande d'approuver, non seulement les modifications de la constitution, mais encore Napoléon III demandait si le peuple voulait qu'il reste à la tête de l'Etat.

Au contraire, dans le régime fasciste il n'y a jamais eu de plébiscite. Le 7 Avril 1926, à Rome, M. Mussolini dit : "Nous représentons un régime nouveau dans le monde, nous représentons l'antithèse nette, catégorique, définitive de tout le monde de la démocratie, des principes de 1789. Ce qu'a fait le peuple français en 1789, c'est ce que fait aujourd'hui l'Italie fasciste, qui dit une parole nouvelle au monde".

Ce n'est donc pas quelque chose de transitoire, c'est quelque chose de définitif, que veut faire le fascisme. C'est par là que c'est une institution extrèmement intéressante à étudier.

Exaltation de l'exécutif.

Le fascisme exalte l'exécutif au détriment de tous les autres organes de l'Etat. Un professeur italien, le professeur Rocco, ministre de la Justice, est le doctrinaire du fascisme. Il a publié, en Février 1927, dans Politica, une étude intitulée : Les transformations de l'Etat, étude dans laquelle il dit : "le fascisme restitue à l'Etat le plein exercice de sa souveraineté, il raffermit le pouvoir exécutif. Dans tous les pays , mais spécialement en Italie, la décadence de l'Etat a eu pour conséquence l'accroissement démesuré du pouvoir législatif.

Derrière une façade extrèmement complexe, qui comprend à la fois des survivances du régime antérieur et des créations nouvelles, le fascisme organise en réalité le pouvoir d'un homme.

Le duce

Sans doute, M. Mussolini porte officiellement le titre de "Président du Conseil", mais ce n'est pas le titre que lui donne le peuple, puisqu'il est le duce, c'est-à-dire, le chef, le conducteur ; ce titre de président du Conseil ne donne aucune espèce d'idée de la place qu'il tient dans l'Etat. Il n'a personne au dessus de lui. Le roi ne l'a pas choisi. Il n'est pas responsable devant le roi. Il est arrivé un jour à Rome avec ses phalanges fascistes et a dit : "C'est moi qui suis le gouvernement et nous gardons le roi comme symbole de l'unité italienne". Mais le chef de l'Etat, c'est véritablement M. Mussolini.

Dans les pays parlementaires, le

Source : BIU Cujas

président du conseil est primus interpares, les ministres sont ses collègues, tandis que les ministres italiens qui voudraient se dire les collègues de M. Mussolini ne resteraient pas longtemps en place. Il a pris une position directement opposée à celle prise par M. Poincaré. M. Poincaré n'a pris aucun portefeuille, tandis que M. Mussolini ramasse le plus grand nombre possible de portefeuilles, c'est-à-dire tend à être le ministre unique.

D'autre part, il y a quelque chose de particulier, à savoir que le président du conseil est protégé, au point de vue de la presse comme un chef de l'Etat. Il y a une loi qu'on appelle la loi "fascistissime" de 1926, qui punit quiconque, par la parole ou par les actes, aura offensé le premier ministre. Ce n'est pas outragé, ce n'est pas diffamé, c'est "offensé, ce qui est très large.

Le régime fasciste s'appuie sur un parti qui est le seul parti constitutionnel.

Le régime fasciste s'appuie sur un parti.. C'est un point commun avec d'autres dictatures, notamment avec la dictature espagnole et la dictature soviétique. Il s'appuie sur un parti, qui aspire à être le maître de l'Etat. Il n'y a qu'un seul parti, les autres sont anti-constitutionnels. Donc on ne les reconnaît pas; ils n'ont pas le droit à la liberté de leur opinion, à leur existence.

Le grand Conseil fasciste

Ce parti a à sa tête le grand conseil fasciste, créé le 12 Février 1923, qui est un organe constitutionnel. Il a son rôle officiel dans l'Etat. Il n'est pas à côté de l'Etat, il est dans l'Etat et à la tête de l'Etat. C'est le grand conseil fasciste, composé de 35 membres désignés par décret royal : il est consultatif, mais il a deux missions importantes : 1°- il désigne au roi le successeur du président du conseil ; il est organe de permanence ; 2°- Il dresse les listes de candidats à la députation. Il y a par exemple 400 députés à élire ; le grand conseil fasciste dresse une liste de 400 individus. Puis on demande au peuple italien s'il les veut. Alors, le peuple dit oui ou non. S'il dit oui, les 400 vont former la Chambre italienne. S'il dit non c'est une hypothèse envisagée à regret. Il faut que le peuple dise oui. Mais l'hypothèse est envisagée. La Cour d'Appel de Rome convoque à nouveau les électeurs.

La conception nouvelle des droits des syn-

Le fascisme prétend remplacer la conception démocratique des droits des individus par la conception nouvelle des droits des syndicats.

Source : BIU Cujas

dicats.

Ici, on retrouve un écho de la formule de Proud'hon Le citoyen doit faire face au producteur. On voit alors quelle est l'organisation fasciste : rien n'existe que les syndicats, mais bien entendu rien n'existe que les syndicats fascistes. Il y a un ministère, dit des corporations, qui donne l'investiture à un syndicat. Ce syndicat ainsi reconnu par le ministère des corporations va représenter tous les gens de la profession, même si les gens de la profession ne sont pas adhérents à ce syndicat fasciste. Lorsqu'il s'agit de constituer la Chambre, tous ces syndicats et les unions de syndicats vont dresser une liste provisoire de 600 candidats, sur laquelle le grand conseil dresse la liste définitive des 400. C'est cette liste de 400 qui est soumise au peuple qui donne son avis par oui ou par non.

Le syndicat est un organe public. Il n'est pas à côté de l'Etat, il est dans l'Etat. A condition, bien entendu, qu'il soit un syndicat fasciste. On voit alors ce qu'il faut entendre lorsqu'on dit : je suis syndicaliste. Nous voulons intégrer le syndicalisme à l'Etat. Il faut alors demander si on veut l'intégrer comme M. Mussolini ou comme M. Lénine, ou si on a une formule à soi, qu'il serait intéressant de connaître.

M. Mussolini ne cesse de lancer des sarcasmes contre les doctrines qu'il appelle les doctrines démo-libéralistes. Le 11 Mai 1928, le professeur Ruffini avait eu le courage, assez louable à l'heure actuelle, en Italie, de défendre au Sénat les principes du statut démocratique. Mais M. Mussolini lui répondit : la suppression de la démocratie représentative a pour corollaire la suppression de toutes les libertés politiques. M. Mussolini parle du "cadavre putréfié de la liberté" ; il n'a que dédain pour la liberté de la presse.

Mais il faut remarquer que le fascisme n'est pas socialement réactionnaire. Le fascisme n'est pas la défense du capitalisme : il s'accomode du capitalisme et c'est sa différence fondamentale avec le léninisme. Il s'accomode de la religion, il conserve la religion. Mais il n'est pas réactionnaire au point de vue social, c'est pour cela qu'il va jusqu'aux couches profondes de la démocratie. Alors le peuple voit tout de même qu'il est en démocratie. On s'occupe du bien-être du peuple, des lois sociales. Lorsque M. Albert Thomas a dit : le fascisme n'est pas

Source : BIU Cujas

socialement révolutionnaire, dans tous les pays du monde, les révolutionnaires se sont dressés contre lui ; c'était cependant la vérité.

Il faut voir aussi que la dictature entraîne de petits bénéfices incontestables. Le peuple voit l'état dans lequel il était en 1920 et celui où il est maintenant : les colis arrivent, les hommes d'équipe ne les volent plus ; il y a de l'ordre.

Mais ce qu'il y a de redoutable, c'est que Mussolini disparu, qu'arrivera-t-il ? Son frère a dit : Parler du fascisme sans Mussolini, c'est de la plaisanterie pure. Puis il y a certaines substances explosives dans le fascisme. Le régime de la dictature ne peut pas vivre sans un certain mysticisme. Il faut que chaque jour Mustapha Kemal fasse quelque chose : l'an dernier, il imposait la casquette et le chapeau, et on pendait haut et court celui qui continuait à porter la coiffure traditionnelle. Maintenant, il supprime l'alphabet turc et introduit l'alphabet latin.. Sans cesse, il doit faire quelque chose de nouveau. Alors, ce qui est redoutable, c'est ce mysticisme dont l'Italie entoure son chef.

Jusqu'ici, M. Mussolini parait extrêmement sage au point de vue de la politique étrangère ; mais il n'y a pas besoin d'insister pour faire comprendre les dangers de ce régime.

Le rivérisme

Le rivérisme est une formule plus affaiblie, plus souriante et peut-être un peu plus paternelle du fascisme : c'est la forme espagnole.

A l'origine, il y a des différences entre les deux régimes : la marche sur Rome des légions fascistes est l'origine du régime ; au contraire, en Espagne, c'est le roi qui a appelé le Général Primo de Rivera. Le fascisme s'est imposé au roi, tandis qu'en Espagne, c'est le roi qui a appelé Rivera.

En apparence plus modéré que le fascisme, le système espagnol se montre sur bien des points plus radical : M. Mussolini a gardé les Chambres, il a gardé un Sénat, et même la dernière constitution fasciste, dont on peut trouver le texte dans un récent numéro de la revue "l'Europe nouvelle", a donné lieu à un débat au Sénat italien, débat dans lequel des tenants de l'ancienne démocratie libérale et parlementaire ont fait entendre leurs protestations contre l'abandon définitif du statut de 1848.

Source : BIU Cujas

Au contraire, le Général Primo de Rivera a purement et simplement supprimé les Chambres : les Cortès, le Sénat comme la Chambre, ont été dissoutes et n'ont jamais été remplacées.

La violence est à la base du fascisme, elle n'est pas au même degré à la base du rivérisme. En théorie dans la doctrine du riverisme, si la violence avait été nécessaire on s'en serait servi; mais en fait la violence n'a pas été nécessaire. Il y a bien eu quelques atteintes à la liberté individuelle; mais en principe, le général Prime de Rivera croit plus habile de se servir de la douceur. Cela ne veut pas dire que sa dictature soit libre, puisqu'il a supprimé les chambres, le jury qu'il a remplacé par des magistrats de profession, puisqu' il a supprimé toute espèce de liberté de la presse, toute espèce de liberté locale; toutes les communes et les préfectures sont administrées par des jumtes, nommés par le pouvoir central. Il n'y a donc, dans le régime espagnol actuel, aucune espèce de liberté politique.

Il y a dans le riverisme le même mépris que dans le fascisme pour le parlementarisme, mais ce mépris a moins de vigueur et moins d'ampleur. Par exemple, pour composer l'assemblée nationale, le général Primo de Rivera a pris des personnalités notables dans l'industrie, le commerce, les sciences, les arts, même dans la presse; il les a réunies dans une salle et leur a dit: vous êtes l' assemblée nationale. C'est le non parlementarisme.

A l'origine, le général Primo de Rivera avait constitué un directoire; à l'heure actuelle, il est seul.

En Italie, le roi passe tout à fait au second plan et Mussolini est le premier personnage de l'Etat. Au contraire, en Espagne, le roi a gardé plus d'action immédiate personnelle et d' autorité et certains même disent que le jour où le roi d'Espagne voudrait mettre fin au riverisme, il le pourrait.

Le fascisme n'admet qu'un parti constitutionnel, tous les autres étant contre la constitution et ne devant pas avoir le droit de s' exprimer. Le général Primo de Rivera, voulant imiter sur ce point le fascisme, a fondé une Ligue patriotique; mais ce système est très loin d'avoir la cohésion et la "flamme", du parti fasciste italien.

"Les Cours de Droit" Répétitions Écrites et Orales
8, Place de la Sorbonne, 8

Source : BIU Cujas

Le général Prime de Rivera a supprimé toute élection et il n'a pas demandé au peuple la ratification de son coup d'Etat.

On voit donc les différences fondamentales entre les dictatures actuelles et celles des deux Bonaparte qui, dès leur coup d'Etat font un appel immédiat au peuple, avec l'intention de faire une constitution, et chaque fois que les constitutions seront modifiées, ils feront appel au peuple. De sorte que la démocratie césarienne en France, est un hommage à la démocratie. Au contraire , en Italie et en Espagne, le peuple est complètement supprimé.

C'est encore la carence de l'Etat parlementaire, en face de troubles et de malaises, qui a amené le riverisme au pouvoir. Il y avait des troubles catalans. Il y avait des attentats monarchistes, des attentats terroristes. Depuis que le riverisme est au pouvoir tout cela est calme. Il faut donc bien voir que la liberté a ses avantages, mais que la dictature n'a pas que des inconvénients.

Ce qu'il y a de remarquable dans le riverisme, c'est que le général Prime de Rivera ne manque jamais une occasion de souligner le caractère temporaire de son oeuvre . Au contraire, si au début le fascisme avait des tendances temporaires, il a fini, à l'heure actuelle, par s'implanter et par affirmer son caractère définitif. Au contraire, le général Prime de Rivera cherche un moyen de revenir à un Etat constitutionnel normal, et c'est pour cela qu'il a constitué, le 13 Septembre 1926; une assemblée nationale.

Elle comprend des représentants des municipalités, des assemblées provinciales, de l'union patriotique, et enfin des personnalités nommées par le gouvernement, avec mission de représenter le pays. Cette assemblée, qui rappelle les assemblées de notables dans notre ancien régime, n'est encore arrivée à aucun résultat et le riverisme continue dans les conditions qui ont été indiquées.

Le pilsudskisme: coexistence paradoxale de la dictature d'un homme essentiellement antipar-

Il y a une forme assez curieuse, c'est la forme polonaise, ce que l'on peut appeler le pilsudskisme, parce que le maréchal Pilsudski, qui est le personnage le plus important de la nation polonaise, est à la tête de ce régime.

Ce régime a une physionomie tout

Source : BIU Cujas

lementaire avec le maintien des institutions parlementaires.

à fait particulière, en ce sens d'abord que ce sont les malaises parlementaires qui ont amené une réaction dictatoriale. Pour faire fonctionner le régime parlementaire, il faut que le peuple ait une certaine éducation politique. Mais ces malaises viennent aussi de ce que tous ces peuples sont troublés par des minorités nationales. Il y a, par exemple, en Pologne une minorité allemande notamment, qui est encouragée par le gouvenement allemand. Il y a une minorité juive, qui a des droits en vertu des traités.

Il faut ajouter à ces minorités la division ordinaire des partis. En France, nous avons douze partis à la Chambre; si à ces partis politiques, s'ajoutaient encore quatre partis nationaux, il y aurait un malaise grave. C'est ce qui est arrivé en Pologne, et c'est à ce malaise qu'a mis fin le maréchal Pilsudski, physionomie extrêmement curieuse, puisque ce grade de maréchal est le premier grade qu'ait eu ce militaire.

Ce qu'il y a de curieux en Pologne c'est que tous les organes de la démocratie représentative continuent à fonctionner. Il y a un président de la République, les Chambres, le Sénat, le premier ministre....et le maréchal Pilsudski, qui est ministre de la guerre. Il a bien été nommé président de la République, mais il a refusé, en disant qu'il ne voulait pas s'enfermer dans cette sinécure plus ou moins dorée. Seulement rien ne se fait en Pologne sans sa permission. C'est une situation extrêmement anormale. Il manifeste d'ailleurs le mépris le plus profond pour le régime parlementaire et pour la Diète. Lorsqu'il a à dire quelque chose, il donne des interwiews et il est bien extraordinaire d'entendre ce ministre qualifier les travaux parlementaires de "travaux forcés inutiles"; il dit que les discours des députés n'ont pas plus d'importance que les discours au Café du commerce,et qu'ils font périr les mouches d'ennui. C'est dire le caractère des appréciations du maréchal Pilsudski à l'égard de la Diète.

Il est certain qu'en Pologne le régime parlementaire fonctionne avec toutes les apparences de la liberté, mais le maréchal Pilsudski est un homme extrêmement important, capable de faire un coup d'Etat. Il l'a montré. Alors la Pologne lui obéit et est heureuse de lui obéir, parce que la Pologne est tranquille, paisible, travaille, se relève. Lorsque la Pologne sera arrivée à son

Source : BIU Cujas

complet relèvement et à sa prospérité économique, le maréchal Pilsudski n'aura qu'à disparaître et il n'y aura besoin de rien changer dans l'apparence extérieure des choses. Le maréchal Pilsudski aura été un dictateur suivant la formule traditionnelle. On dit qu'au-dessus de son lit il a le portrait de Napoléon; par conséquent, c'est un dictateur qui s'appuie sur le peuple, c'est un démocrate et un patriote.

Le bolchevisme.

Malgré toutes les déformations des passions politiques, il semble bien que le bolchevisme fait peser sur la Russie une dictature plus sanglante qu'on n'en a jamais connu. La doctrine du bolchevisme a sa plus parfaite consécration dans la constitution de la République soviétique. C'est un document de forme traditionnelle, précédée d'une déclaration des droits, ainsi intitulée: Déclaration des droits du peuple travailleur et exploité. Dans son ensemble, cette constitution est la négation totale du système de la démocratie représentative. Si on cherche une constitution, dont cette constitution bolcheviste se rapproche le plus, on trouve immédiatement que c'est la constitution fasciste. C'est là ce qu'il y a d'extraordinaire, d'anormal , et qui montre quelle doit être la prudence en présence des systèmes politiques, puisque deux systèmes, qui sont au fond les mêmes dans les principes, aboutissent à des résultats aussi différents que le fascisme et le bolchevisme.

Les ressemblances du fascisme et du bolchevisme.

M. Mussolini lui-même, proclame cette ressemblance: "Notre révolution est, dans ses objectifs généraux, analogue à la russe. Toutefois, sous une autre forme, nous avons fait et nous continuons à faire la révolution à la romaine, en respectant, contrairement à la russe, la couronne, l'Eglise et le capital" (Interwiew au journal "Le Temps du 12 Décembre).

En effet, en premier lieu, comme le fascisme, mais d'une façon plus accentuée, le bolchevisme s'appuie sur un parti, le parti bolcheviste, qui est le seul reconnu. Seuls les bolchevistes ont des droits politiques, les autres partis n'ont pas de droits et ils sont massacrés.

En second lieu, comme le fascisme le bolchevisme se fonde sur la violence, c'est la doctrine de Sorel dans ses "Réflexions sur la violence". Tout gouvernement, disait le Procureur Czilenko dans une conférence à l'Uni-

Source : BIU Cujas

versité de Moscou , n'est autre chose que l'arme de violence et de contrainte, à l'aide de laquelle la classe qui a le pouvoir dans la société exerce sa domination politique et défend son pouvoir économique.

En troisième lieu, comme le fascisme, le système bolcheviste n'admet pas la représentation des individus. Il n'y a de représentation que des groupes. Dans la démocratie, c'est l'individu qui est représenté; dans le fascisme et dans le bolchevisme c'est le groupe. L'homme, comme individu, n'a pas le droit d'être représenté. Ce qui a droit d'être représentée, c'est une collectivité amorphe, assez mal définie, que l'on appelle le soviet. Dans la constitution fasciste, on sait ce qu'est le syndicat; en Russie, on ne voit pas ce qu'est le soviet. Mais il existe, puisqu'il y a des comités pan-russes de soviets, des congrès de soviets, etc,..

En quatrième lieu, comme le fascisme, le bolchevisme a supprimé les libertés politiques: ni liberté d'opposition, ni liberté de discussion, ni liberté d'opinion. Du moment qu'il n'y a qu'un parti, qui soit légal, il est logique de supprimer l'expression des autres partis.

En cinquième lieu, comme le fascisme, le bolchevisme proclame l'obligation du travail: art. 18 de la constitution : "qui ne travaille point ne mangera point".

En sixième lieu, le système soviétique repousse l'égalité démocratique et consacre l'inégalité des individus. Seuls les travailleurs manuels, les marins et les soldats détiennent la puissance politique, à la condition toutefois d'appartenir au parti bolcheviste. Un travailleur manuel, qui ne serait pas bolcheviste ne pourrait pas voter. Quant aux autres individus, ils sont absolument exclus de la cité. Mais parmi les travailleurs qui ont le droit de vote, il y a encore des inégalités. Ainsi l'électeur urbain a cinq voix, tandis que l'"habitant", c'est-à-dire le paysan des campagnes n'a qu'une voix. C'est donc un système censitaire à rebours.

Il n'y a à l'heure actuelle qu'une seule force conservatrice, un roc sur lequel on doit s'aggriper de toutes ses forces, c'est le suffrage universel égal. Si on sort de l'égalité démocratique, on ne sait pas où l'on irait.

Avec la même netteté que

Source : BIU Cujas

M. Mussolini, les dirigeants du parti bolcheviste proclament leur mépris pour la démocratie. Lénine a dit: "La démocratie est un odieux mensonge bourgeois. L'idée de la souveraineté nationale est vraiment réactionnaire, elle entraîne le sabotage et l'appel au pogrom"

Certes la démocratie, a ses défauts, ses vices, ses infériorités, mais c'est le régime des peuples majeurs, et le devoir des gouvernements est de conduire les peuples à leur majorité.

Quatrième principe de la Constitution de 1875 Supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires.

Définition de la loi constitutionnelle.

On peut définir la loi constitutionnelle par son contenu. On dit alors que c'est une définition matérielle, une définition par la matière. La loi constitutionnelle est celle qui définit les bases de l'Etat. En principe, la loi constitutionnelle est donc celle qui organise les pouvoirs publics et les libertés individuelles.

Mais il y a aussi une définition formelle: la loi constitutionnelle est celle à laquelle la constitution confère ce caractère. La constitution fédérale suisse contient des dispositions, qui sont constitutionnelles par leur matière: organisation du pouvoir législatif, organisation du pouvoir exécutif, conseil des Etats, conseil national, conseil fédéral. Puis il y a des dispositions qui interdisent l'abatage des animaux sans les avoir préalablement assommés, les maisons de jeu, les jésuites, etc,...; ce sont évidemment des dispositions qui ne sont pas constitutionnelles par leur matière, qui ont cependant la force constitutionnelle, parce que la constitution leur confère ce caractère.

Y a-t-il lieu d'établir un régime particulier pour les lois constitutionnelles ? Constitutions souples et constitutions rigides.

A la question de savoir s'il y a lieu d'établir un régime particulier pour les lois constitutionnelles, l'histoire et la législation comparée donnent deux réponses: le système des constitutions souples et système des constitutions rigides.

Le système des constitutions souples c'est celui dans lequel les lois constitutionnelles peuvent être modifiées très rapidement. Le système des constitutions rigides, c'est, au contraire, celui dans lequel il est très difficile

Source : BIU Cujas

de toucher aux lois constitutionnelles.

A la question de savoir ce que l'on doit mettre dans une constitution rigide, l'histoire donne deux réponses:

Le contenu des Constitutions rigides.

1° - On va y mettre très peu de choses. C'est le système de la constitution de 1875, puisqu'on y trouve à peine les grandes lignes de l'organisation des pouvoirs publics.

2° - A l'inverse, on y met beaucoup de choses: c'est le système non de la Constitution fédérale des Etats-Unis, mais le système des Etats particuliers, qui composent les Etats-Unis. Dans ces constitutions, qui sont extrêmement curieuses dans leur rédaction, on trouve d'abord très développées les garanties des libertés civiles et des libertés religieuses. On y trouve aussi une quantité de mesures et de précautions contre la vénalité parlementaire. Toutes les mesures relatives aux loteries, aux banques d'émission, à la participation de l'Etat dans certaines affaires, toutes ces dispositions ne peuvent être prises que par une assemblée constituante.

Dans les Etats particuliers de l'Union américaine, les grands hommes d'affaires, restent volontiers éloignés de la vie parlementaire mais lorsqu'est convoquée une constituante, qui va siéger pendant quelques semaines ou quelques mois, alors les hommes considérables consentent à y entrer. Il y a d'ailleurs des dispositions extrêmement curieuses: on donne l'indemnité parlementaire aux députés à tant par jour pendant qu'ils siègent, en leur défendant de siéger plus de 60 ou de 90 jours. D'autres constitutions disent que les parlementaires ne seront plus payés à partir de 60 jours. Il y a aussi des mesures contre le gaspillage. Notamment la constitution fixe un maximum aux emprunts de la dette publique. Une fois ce maximum dépassé, seule une constituante pourra en fixer un autre.

Le minimum du contenu des constitutions, c'est évidemment l'organisation des pouvoirs publics. Souvent il y a une déclaration des droits. C'est le cas de presque toutes les constitutions nouvelles de l'Europe depuis la guerre; c'est le cas de la constitution allemande de Weimar, c'est le cas de la constitution de Yougoslavie, titre II : Droits et devoirs fondamentaux des citoyens. Puis dans le Titre III, on a même des dispositions sociales et économiques,

Source : BIU Cujas

Dans la constitution de Pologne, Ch. V. il y a encore un chapitre sur les devoirs et les droits généraux des citoyens.

La Constitution doit-elle être souple ou doit-elle être rigide.

Une constitution écrite peut être souple, c'est-à-dire qu'une constitution écrite peut être modifiée comme une loi ordinaire. Mais une constitution écrite peut aussi être rigide. Au contraire, une constitution coutumière est nécessairement souple et la constitution ne peut être rigide que si elle est d'abord écrite.

Premier degré de la garantie constitutionnelle: la constitution écrite.

Jusqu'à la fin du XVIII° siècle, il n'y avait pas de constitution écrite, il n'y avait que des constitutions coutumières. L'ancienne royauté française avait une constitution composée des lois fondamentales du royaume, mais elle était essentiellement coutumière. L'Angleterre nous donne le type, encore aujourd'hui, de la constitution coutumière, par conséquent de la constitution souple. Le Parlement (et par Parlement en Angleterre il faut comprendre la Couronne, la Chambre des Lords et la Chambre des communes), le Parlement anglais est omnipotent, et il y a un dicton qui est courant chez les jurisconsultes anglais: Le Parlement peut tout, sauf changer un homme en femme.

Cependant il y a certains textes écrits dans la constitution anglaise, dont il faut tout au moins connaître les titres: 1° - la magna carta libertatum: la grande charte des libertés, arrachée en 1215 par les barons à Jean Sans Terre.- 2° - La pétition des droits, arrachée en 1629 à Charles Ier,- 3° - Le bill des droits, imposé à Guillaume et Marie au moment de leur avènement en 1688 et 4° - L'act d'établissement, imposé en 1701 à la famille de Hanovre, au moment de son avènement à la couronne d'Angleterre.

L'origine du système de la Constitution écrite.

La première fois que l'on trouve fixés dans un texte d'ensemble les principes du gouvernement d'un pays, c'est en Amérique, dans les Etats particuliers qui devaient dans la suite former les Etats-Unis d'Amérique. C'est l'Etat des Massachussets, qu'il est courant de citer comme ayant le premier eu sa constitution écrite. Mais le grand texte historique qui, le premier, a organisé les pouvoirs d'un Etat, c'est la Constitution fédérale des Etats-Unis de 1787, et c'est une chose qui mérite d'être observée. La Constitution fédérale des Etats-Unis de 1787 est encore aujourd'hui en vigueur. Evidemment, ce texte a subi

Source : BIU Cujas

quelques retouches; notamment toutes les femmes sont électrices pour la présidence de la République. On a modifié le mode de recrutement du Sénat . Mais ce qui est essentiel, c'est que: pendant qu'en France nous avions toute une série de constitutions, les Etats-Unis conservaient toujours la même. C'est un des motifs pour lesquels les Etats-Unis sont singulièrement orgueilleux et considèrent la France avec un certain sentiment de dédain. Mais il faut reconnaître que les conditions ne sont pas les mêmes, que les Etats-Unis sont allés sur une terre toute neuve, qui n'avait pas de tradition, pas de dynastie, pas de partis dynastiques, par de question religieuse, et enfin un caractère national tout différent.

En France, le passé nous a transmis toutes sortes dd préoccupations, qui ont amené une série de bouleversements et un foisonnement de constitutions écrites (Cf. ce qu'a écrit le grand penseur royaliste, M. de Bonald, qui était tout à fait opposé au système de la constitution écrite.).

Second degré de la garantie constitutionnelle: la constitution écrite rigide.

Les conséquences de la rigidité des lois constitutionnelles sont au nombre de deux: la première c'est une certaine immutabilité. On ne peut changer les lois constitutionnelles que dans des conditions extrêmement difficiles; la seconde c'est une certaine supériorité des lois constitutionnelles, entraînant la nullité des lois ordinaires, qui seraient contraires aux lois constitutionnelles. C'est le système dit de l'inconstitutionnalité des lois. Ce système , très intéressant, sera étudié dans la suite. On signale seulement tout de suite quel est son intérêt.

Le système de la constitutionnalité des lois.

Aux Etats-Unis, si une loi n'est pas conforme à la constitution, si par exemple une loi est contraire au principe de la liberté du commerce, ou des libertés individuelles qui sont dans la constitution, les tribunaux refusent simplement de l'appliquer. Une loi interdit le travail de nuit dans la boulangerie; un patron boulanger est traduit devant les tribunaux; il dit qu'il y a dans laconstitution la liberté du commerce et de l'industrie, que cette loi est contraire à la liberté du commerce et de l'industrie, que par conséquent, il doit être acquitté. Et beaucoup de tribunaux ont acquitté. Les tribunaux ont même parfois refusé d'appliquer une loi, parce que l'objet de cette loi n'était pas suffisamment indiqué dans le titre.

Arrêtons-nous sur la première conséquence de la rigidité de la constitution, une certaine immutabilité juridique.

Source : BIU Cujas

Immutabilité juridique des lois constitutionnelles.

Un jurisconsulte de l'Ecole, dite du droit de la nature et des gens, Vatel, affirmait, dans son Traité du droit de la nature, que les lois constitutionnelles ne peuvent jamais être modifiées. Son raisonnement était très simple.

La constitution disait Vatel, c'est le contrat social qui est à la base de la Société. Un citoyen n'est lié à la Société que par ce contrat social. Donc, on ne peut modifier le contrat social que si ce citoyen y consent. Donc la constitution ne pourrait être modifiée que par l'unanimité des citoyens Comme cette unanimité n'est pas pratiquement réalisable, la constitution est immuable.

Nous ne citons cette doctrine qu'à titre de curiosité. La vérité, c'est que les lois constitutionnelles rigides ne peuvent être modifiées que dans des formes et des conditions déterminées.

L'abrogature des constitutions par la Révolution.

Toutes les règles sur la durée des constitutions doivent céder devant un fait, qui est la révolution. Les révolutions abrogent les constitutions.

Il est impossible de construire juridiquement la doctrine de la révolution. On peut cependant constater qu'en fait les constitutions ont été abrogées par les révolutions. La constitution de l'an III a été abrogée par le coup d'Etat du 18 Brumaire. Quant à la constitution de l'an VIII, elle à été renversée par le retour des Bourbons; la charte de 1814 par la charte de 1830, la charte de 1830 par la révolution de 1848, la Constitution de 1848, a été renversée par le coup d'Etat de 1851, et la constitution de 1852 a été renversée par la révolution de 1870. Par conséquent, en France, le mode normal d'abrogation des constitutions, c'est la révolution. On disait autrefois que le régime de la Turquie c'était la tyrannie tempérée par l'assassinat; on peut dire en France que les constitutions sont éternelles, à moins qu'elles ne soient renversées, ce qui leur arrive très souvent.

Ce qu'il y a de plus curieux, au point de vue juridique, c'est que l'on admet que la révolution renverse une constitution, mais que cependant certaines parties de cette constitution subsistent parce que ce que la Révolution renverse, c'est le régime politique. Par conséquent ce qui ne fait pas partie du régime politique et se trouve cependant dans le texte constitutionnel revit à travers tous les autres régimes. Nous avons un curieux exemple de cette survivance dans l'histoire extraordinaire de l'art. 75 de la constitution de l'an VIII. Il instituait la "garantie administrative des fonctionnaires", qu'un fonctionnaire ne pouvait être poursuivi, soit par un particulier, soit par le ministère public, qu'avec

Source : BIU Cujas

l'autorisation du conseil d'Etat. Le conseil d'Etat refusait l'autorisation de poursuivre, lorsque le fonctionnaire avait agi dans l'intérêt supérieur de l'Etat ou par ordre de ses supérieurs hiérarchiques.

L'article 75 est un article constitutionnel en l'an VIII, il fait partie de la constitution et ne peut être modifié que suivant les formes de la constitution. En 1814, les Bourbons reviennent; le roi Louis XVIII monte sur le trône. Il trouve cet art. 75, qui était dans la constitution de l'an VIII et le roi se dit que c'est une institution bien commode, qu'il pourra comme cela se faire obéir par tous ses fonctionnaires, et quand on les poursuivra, il fera refuser l'autorisation de poursuivre par son conseil d'Etat. Alors en 1814, le retour des Bourbons a renversé le régime politique napoléonien, mais il laisse subsister tout le régime législatif et tout le régime administratif, dont l'art. 75 est un des rouages essentiels. Cet article est donc toujours dans nos institutions, on le garde, mais avec la simple force d'un article de loi.

Alors toutes les décisions du conseil d'Etat, prises à partir de 1814 au sujet de la garantie administrative des fonctionnaires sont ainsi motivées: Vu la loi du 22 Frimaire de l'an VIII....

Cet art. 75 de la constitution de l'an VIII, que tous les gouvernements se sont transmis, est arrivé jusqu'au mois de Septembre 1870; à cette époque, le gouvernement de la Défense nationale, qui était un gouvernement dictatorial, qui avait par conséquent le pouvoir législatif a abrogé l'art. 75 de la constitution de l'an VIII. Voilà donc un article de la constitution, qui est finalement abrogé par un décret, après avoir été simple article de loi. On voit là la puissance du fait.

Modes d'établissement des constitutions.

En ce qui concerne l'établissement d'une constitution, on a des procédés monarchiques et des procédés démocratiques.

Les procédés monarchiques.

I. Procédés monarchiques.

Il y en a deux: c'est l'octroi ou le pacte. Il y a un exemple célèbre de don en 1814, au moment où Louis XVIII a donné la charte à son peuple; c'est un acte volontaire, par lequel le monarque donne une constitution à son peuple. Les jurisconsultes allemands de l'ancienne monarchie ont construit des théories juridiques extrêmement intéressantes sur l'octroi des constitutions, seulement il est assez curieux de constater que les théories monarchistes des jurisconsultes allemands n'étaient que la transposition, sur le ton professoral, des doctrines des publicistes français: Chateaubriand, Labourdonnaye

a) le don ou octroi.

Source : BIU Cujas

(Cf. La théorie royaliste dans la doctrine allemande, de M. Joseph Barthèlemy).

Donc, en théorie, le roi donne une constitution. On se rappelle les termes caractéristiques du préambule de la Charte du 4 Juin 18I4: "Nous avons volontairement et par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets.....de la Charte constitutionnelle qui suit". Mais, dans la plupart des cas l'octroi de la constitution par un roi à son peuple est imposée par les évènements. Le roi ne donne le plus souvent une constitution que parce qu'il sent qu'il sera renversé.

b) Le pacte.

La seconde forme monarchique de l'établissement des constitutions, c'est le pacte. C'est une sorte de contrat entre la dynastie et son peuple. Ce cpntrat prend dans la pratique les formes, qui ont été indiquées à propos de la charte du 14 Août 1830: Le futur roi sera à la Chambre des députés, qui est censée représenter la nation. Le trône est vide, le futur roi s'assied sur un fauteuil à côté du trône; on lui lit la constitution, il déclare qu'il l'accepte, et ce n'est que parce qu'il accepte la constitution qu'il devient roi. A partir du moment où il a juré fidélité à la constitution, le procès-verbal ne l'appelle plus : "Son Altesse Royale, le Duc d'Orléans", il l'appelle:"Sa Majesté Louis-Philippe, roi des Français". Il y a là un cérémonial tout à fait caractéristique, qui a d'ailleurs existé dans certaines monarchies de l'empire allemand: c'est le pacte.

Procédés démocratiques.

Parmi les procédés démocratiques de l'établissement des constitutions, il y a le système dit de la convention. Le mot Convention est un mot qui vient d'Amérique, la convention étant l'assemblée qui a pour objet d'établir la constitution. En France, on a eu une convention, qui était la Constituante, une assemblée souveraine. On a eu la constituante de 1848, on a eu l'assemblée nationale de 187I.

a) la convention.

b) l'approbation par le peuple.

Il y a , en second lieu, l'approbation par le peuple. A ce sujet, on a vu toute l'histoire des constitutions révolutionnaires. On a eu le plébiscite constituant en France, et aussi les formes de l'an VIII et de 1852 avec les approbations par le peuple.

Il y a aussi le plébiscite antérieur, qu'on a vu fonctionner au moment du 2 Décembre 185I; par un plébiscite, le peuple donne mandat à Louis-Napoléon Bonaparte d'organiser une constitution sur des bases déterminées. Il n'y a pas alors besoin de faire un plébiscite postérieur: la constitution est valable par le seul fait que la constitution est établie.

Dans le système du pacte ou de l'oc-

Source : BIU Cujas

La révision des lois constitutionnelles.

troi, on peut dire qu'en principe la constitution peut être modifiée suivant la forme des lois ordinaires. Par exemple, sous la Charte de 18I4, sous la Charte de 1830, on appliquait le système anglais: les Chambres, dans la forme des lois ordinaires, révisent la constitution. Il y a toujours une certaine garantie, puisque dans ce système de la Charte de 18I4 et de la Charte de 1830, le roi est partie essentielle du pouvoir législatif. (Cf. la révision dans le système du pacte ou de l'octroi, de M. Joseph Barthèlemy).

Mesures imaginées pour assurer la stabilité des lois constitutionnelles.

Parmi les mesures imaginées par les législateurs constituants des divers pays pour assurer la stabilité des lois constitutionnelles, on peut citer les suivantes:

a) délai imposé avant que la révision soit possible.

En premier lieu, un délai fixé par la constitution, et avant lequel la constitution ne peut pas être modifiée. C'est le système tenté dans les constitutions de 179I, de l'an III, et de 1848. Les constituants veulent assurer un minimum de durée à leur oeuvre et décident qu'avant l'expiration d'un certain délai la constitution ne pourra pas être revisée. C'est très intéressant théoriquement, mais il suffit de se rappeler l'histoire de ces trois constitutions pour se persuader qu'en pratique cela n'a aucune espèce d'importance: la constitution de 179I a été renversée au bout d'un an; la Constitution de l'an III n'a pas duré cinq ans; la constitution de 1848 a été renversée en 185I. On se trouve là en présence de "barrières de papier"; de barrières qui ne tiennent pas. Ce qu'il faut pour assurer la conservation d'une constitution, c'est que le peuple le veuille.

b) l'initiative réservée.

En second lieu, l'initiative de révision de la constitution est soumise à des conditions plus rigoureuses que la simple révision des lois. Par exemple, dans la constitution de l'an III, seuls les Anciens peuvent prendre l'initiative d'une révision de la constitution. De même, en l'an VIII, seul le Sénat peut prendre l'initiative de la revision de la constitution. Lorsque Napoléon a voulu devenir consul à vie, puis empereur, il a fallu qu'un sénateur prît au Sénat l'initiative de proposer la révision de la constitution.

Nous avons eu, pour notre constitution elle-même, une institution analogue, en ce sens qu'il était décidé, que tant que le Maréchal de Mac-Mahon serait président de la République, lui seul aurait l'initiative de la révision de la constitution.

En troisième lieu, on exige une

Source : BIU Cujas

c) exigence d'une majorité exceptionnelle pour le voeu de révision.

majorité exceptionnelle pour le voeu de révision. En 1848, il fallait que le voeu de révision fut voté par la majorité des 3/4 de l'Assemblée Législative ordinairement la moitié plus un suffit. Lorsqu'il s'est agi de déclarer le président de la République rééligible, lorsqu'on vit que le prince président était acculé au coup d'Etat, M. de Tocqueville prit l'initiative de demander la révision de la constitution pour déclarer que le président pourrait être réélu. Mais cette proposition ne fut pas adoptée. La majorité exceptionnelle n'est pas exigée pour la révision de notre constitution.

d) assemblée spéciale pour faire la revision.

En quatrième lieu, on exige une assemblée spéciale pour réviser la constitution. C'est le système de la Convention, c'est le système de la Constituante, c'est le système de 1848.

e) Le plébiscite.

En cinquième lieu, le plébiscite, une constitution ne peut être modifiée que si le peuple l'approuve.

f) procédure spéciale.

Enfin, en sixième lieu, le système de la procédure spéciale, il y a une procédure spéciale pour reviser la constitution. Ce système est celui de l'art. 8 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875: "Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles "Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée Nationale pour procéder à la révision". On voit quel est le caractère remarquable de notre système de revision de la constitution: les Chambres françaises peuvent tout changer; elles peuvent tout bouleverser, (sauf renverser la République), sans que le peuple en soit informé. Voilà, par exemple, des élections qui ont eu lieu il y a quatre ans. On n'a pas pensé pendant ce temps à la révision de la constitution; cependant les députés vont à Versailles et changent la constitution, sans que le peuple ait à se prononcer.

La révision de la Constitution en Belgique.

En Belgique, il y a quelque chose de beaucoup plus loyal. Lorsque les Chambres ont émis le voeu de révision, elles sont dissoutes de plein droit, et le peuple sait alors qu'il élit des députés, qui changeront la cnnstitution. C'est évidemment plus difficile, parce que les chambres hésiteront toujours à émettre un voeu de révision qui mettra fin à leur mandat.

Pourquoi la révision de la

Le système de la liberté complète de révision de la constitution, sauf à observer une pro-

Source : BIU Cujas

constitution est-elle exceptionnellement facile en France?

cédure spéciale a été introduit dans notre constitution d'abord à raison de la composition de l'assemblée nationale : les dirigeants de cette assemblée représentaient l'école libérale de la monarchie de Juillet, et sous ce régime la constitution était modifiée par le pouvoir législatif dans la forme ordinaire.- Mais surtout parce que l'assemblée nationale prétendait faire des institutions provisoires, notamment elle entendait que la République fût essentiellement provisoire. Elle voulait faire des institutions d'étiquette républicaine, mais dans lesquelles il fût facile d'installer le roi, le jour où la royauté serait possible, c'est-à-dire pratiquement le jour où le Comte de Chambord serait mort. En vue de cette transformation du fauteuil présidentiel en trône, il fallait éviter toute difficulté; c'est pour cela que chez nous la révision de la constitution est exceptionnellement facile.

La procédure de révision de la Constitution en France.

La procédure de la révision de la constitution se fait en deux phases: Ière phase: décision sur le principe de la révision; 2ème phase: décision sur la révision elle-même. C'est tout.

I° - Décision du principe de la révision.

La décision sur le principe qu'il doit y avoir une révision porte le nom de "voeu de révision".

L'art. 8 dit:"Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité des voix...."Ce sont des délibérations séparées qui peuvent décider qu'il y a lieu à réviser la constitution. Il y a là une nuance assez subtile, qui distingue le vote du voeu de révision du vote d'une loi ordinaire. Lorsqu'une Chambre est saisie, soit par le gouvernement,-et alors on dit qu'il y a projet de loi,- soit par un de ses membres - et alors on dit qu'il y a une proposition de loi - lorsque la Chambre est saisie, soit d'un projet, soit d'une proposition, elle vote ce projet ou cette proposition. Le projet ou la proposition ainsi voté est transmis par le président de l'assemblée à l'autre Chambre, qui se trouve saisie par le fait de cette transmission.Il y a des cas, où le Sénat ainsi saisi a attendu 43 ans avant de se prononcer. On peut aussi trouver des initiatives du Sénat envoyées à la Chambre, qui ont subi des délais aussi longs.

Au contraire, lorsqu'il s'agit d'un voeu de révision, si la Chambre vote ce voeu de révision, il n'est pas transmis au Sénat, et si le Sénat également émet le voeu, il n'est pas transmis à la Chambre; il faut ou bien que, le gouvernement dépose le vote devant une des deux Chambres, ou bien que si le vote a été émis à la Chambre, un sénateur dépose le même vote devant le Sénat. Il n'est pas

Source : BIU Cujas

bien sûr d'ailleurs que ce soit là l'intention formelle des constituants de 1875, mais c'est l'interprétation unanime qui a été donnée à ces mots "par délibérations séparées".

Le voeu de révision doit indiquer les articles de la constitution sur lesquels doit porter la révision. C'est ce que l'on appelle le système de la révision limitée. Le voeu de révision limite souverainement le domaine dans lequel l'assemblée de révision pourra opérer.

3° - Décision sur la révision elle-même par l'assemblée nationale.

L'effet du voeu de révision, voté séparément par chacune des deux Chambres , est de convoquer l'assemblée nationale constituante, formée par la réunion des deux Chambres, Chambre des députés et Sénat, en une seule assemblée. Par conséquent on voit les divers aspects que peut prendre notre parlement: le sénat siégeant au Luxembourg, la Chambre des députés au Palais Bourbon: c'est le Parlement; lorsqu'il se réunit pour réviser la constitution, c'est l'assemblée nationale constituante, et ces deux Chambres peuvent encore se réunir pour élir le président de la République, on dit alors couramment que c'est le congrès.

Le siège de l'assemblée nationale constituante, c'est Versailles encore aujourd'hui, pou un motif théorique et pour un motif pratique. Le motif théorique, c'est qu'on veut que les travaux de l'assemblée constituante, qui sont des travaux extrêmement graves, ne soient pas opérés sous la pression du peuple de Paris, qui passe pour un peuple exceptionnellement turbulent. Il y a un autre motif pratiqu il y a 614 députés et 300 sénateurs, par conséquent 900 individus à placer sur des bancs. Il n'y a pas à Paris de salle assez grande pour les réunir. Bref, on a gardé le siège à Versailles. L'assemblée nationale siège dans la salle où a siégé la Chambre des députés de 1875 à 1879.

La convocation de l'Assemblée Nationale Constituante.

L'Assemblée nationale se convoque elle-même, c'est-à-dire qu'elle ne peut pas être convoquée par le président de la République. L'Assemblée nationale se réunira de plein droit à la date et à l'heure fixées par son président. Elle dure tant qu'elle estime devoir rester en fonction. Le Président de la République ne peut pas mettre fin à la session de l'assemblée nationale; il ne peut pas en suspendre le fonctionnement . L'assemblée nationale ne peut pas être dissoute par le président de la République et le président de la République qui peut, en temps normal, dissoudre la Chambre des Députés, ne peut pas dissoudre la Chambre des députés pendant la durée de l'assemblée nationale.

Source : BIU Cujas

Le règlement de l'Assemblée Nationale.

L'assemblée nationale fait elle-même son règlement. Seulement l'élaboration d'un règlement est une chose assez longue. Alors la première assemblée de révision, qui s'est réunie en 1879, pour transporter le siège des Chambres à Paris, a adopté en bloc le règlement de l'assemblée législative de 1348. Maintenant, c'est une tradition que, avant de commencer ses travaux, l'assemblée nationale constituante adopte le règlement de l'assemblée législative de 1848. Seulement ce règlement est singulièrement arriéré, par exemple, il n'y a pas une limitation du droit de parole, par conséquent on peut à l'assemblée nationale organiser très bien l'obstruction. Il serait beaucoup mieux d'adopter le règlement actuel de la Chambre des députés, qui est un règlement assez perfectionné. En fait d'ailleurs, grâce à ce règlement de 1848, on a pu faire respecter l'ordre.

Le bureau de l'assemblée nationale.

L'Assemblée nationale n'élit pas son bureau; son bureau lui est donné par la constitution: c'est le bureau du sénat. Le président, les vice-présidents, les secrétaires du sénat constituent le bureau de l'assemblée nationale. Les questeurs sont à la fois ceux de la Chambre et ceux du Sénat.

La majorité nécessaire à l'assemblée nationale constituante, c'est la moitié plus un des membres composant l'assemblée nationale (§ 3 de l'art. 8). Ce n'est pas la majorité absolue des votants, ce n'est pas non plus la majorité absolue des présents. On a 600 députés, 300 sénateurs, c'est-à-dire 900 membres, la majorité absolue est 451. S'il y a 400 voix contre 300, la révision n'est pas adoptée. Il faut la majorité absolue des membres qui sont sur les listes de l'assemblée nationale. Il y a là un obstacle à l'élaboration d'une révision, qui ne serait pas suffisamment mure.

Les pouvoirs de l'Assemblée Nationale sont limités par le voeu de révision.

Les pouvoirs de l'assemblée nationale sont illimités. Elle peut faire des lois ordinaires, elle peut renverser des ministres. Personne n'est là pour la contrôler. En droit, il vaudrait mieux qu'elle se borne à réviser la constitution, mais on reconnaît qu'elle peut faire des lois ordinaires.

On voit alors le danger: avec le système des deux Chambres, on a la chambre des députés, qui comprend 600 membres, le Sénat 300, alors 151 sénateurs ont pu paralyser une loi. Au contraire, quand on réunit les sénateurs et les députés, la majorité du Sénat n'existe plus. Le sénat représente le tiers de l'assemblée nationale et est toujours en minorité. C'est ce dont il faut se souvenir à propos de la révision simplement limitée; il faut dire qu'en

Source : BIU Cujas

droit l'assemblée nationale ne peut délibérer que sur les articles qui ont été indiqués dans le voeu de révision, parce que les sénateurs qui tiennent aux prérogatives du Sénat et à leurs prérogatives personnelles, ne consentiront à aller à Versailles que s'il sont assurés qu'on ne touchera qu'à tels et tels articles, limités.

Ou bien on dit qu'on va aller à Versailles pour déconstitutionnaliser, c'est-à-dire pour décider que tels articles de la constitution pourront être modifiés dans les formes ordinaires. On déconstitutionnalise, puis on revient à Paris et alors le Sénat est l'égal de la Chambre, alors qu'à Versailles, il est la minorité.

Cette théorie de la révision, simplement limitée, est une théorie discutée, mais il y a un précédent formidable: le grand ministre Gambetta est tombé parce que, contre la Chambre, Gambetta soutenait cette théorie de la révision simplement limitée par le voeu de révision.

Critique du système de la révision dans la Constitution de 1875.

Au point de vue théorique, on se trouve en face d'un système inadmissible. Le peuple n'est pas consulté. D'autre part, il n'y a aucune garantie de majorité dans l'examen de la révision constitutionnelle: il y a une seule décision, prise à Versailles au milieu d'une certaine fièvre, tandis que pour les lois ordinaires, il y a la garantie de l'examen par les deux Chambres.

En outre, le Sénat, assemblée de modération, de pondération, de sagesse est en minorité à Versailles, puisqu'il n'y a que 300 sénateurs sur 900 membres de l'assemblée nationale.

De plus, pour les lois ordinaires il y a (tout au moins en théorie), dans la législation française, un veto du président de la République. D'après la constitution de 1875, lorsque le président de la République estime qu'une loi votée par les deux Chambres n'est pas bonne, il peut refuser de la promulguer; "il peut demander aux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée" dit la Constitution. La loi ne devient obligatoire pour le Président de la République que si chaque Chambre revote à nouveau la loi. C'est une garantie très précieuse dans notre constitution, mais elle n'a jamais été mise en jeu bien qu'on en ait parlé à plusieurs reprises.- Lorsqu'il s'agit de lois constitutionnelles, le président de la République n'a pas le droit de veto sur les décisions de l'assemblée nationale. C'est donc encore une garantie de maturité qui manque .

En théorie, il y a des systèmes

Source : BIU Cujas

plus loyaux, comme celui de la Belgique.

Ce qu'on peut affirmer, c'est que tous les inconvénients que l'on pouvait craindre à la suite d'un examen théorique de la constitution ne sont pas apparus dans la pratique et la constitution de 1875 est, non seulement une de celles qui ont le plus duré, mais encore une de celles qui ont été le moins revisées.

périorité
e la loi cons-
itutionnelle
r les lois or-
dinaires.

Une seconde conséquence de la rigidité des lois constitutionnelles, c'est la supériorité de la loi constitutionnelle sur les lois ordinaires, avec ce résultat que les lois faites par le parlement en contradiction avec la constitution doivent être nulles et de nul effet. Il y a en effet, comme on l'a dit, une super-légalité constitutionnelle. Les lois constitutionnelles sont au-dessus de toutes les autres, par conséquent lorsqu'une loi rendue par le parlement dans la forme ordinaire est contraire à la constitution, cette loi ne doit pas être appliquée. Les juges doivent refuser d'en ordonner l'application.

Seulement, il est évident que pour que fonctionne ce système, que l'on appelle le système de l'inconstitutionnalité des lois, il faut organiser la procédure, il faut en faire l'organisation juridique. Cette procédure prend deux aspects différents: la solution politique et la solution juridictionnelle.

olution politi-
ue de l'incons-
itutionnalité
des lois.
e Sénat conser-
ateur de l'an
VIII.

Dans le système politique, c'est une assemblée politique, qui est chargée de statuer sur la conformité des lois avec la constitution. Nous avons eu des applications intéressantes de ce système dans notre histoire constitutionnelle. C'est d'abord dans la constitution du 22 Frimaire an VIII: le sénat conservateur, qui avait été introduit dans cette constitution sur l'initiative de Sieyès. Le Sénat conservateur de l'an VIII avait d'abord été formé de la façon suivante: les conseils avaient nommé quarante sénateurs, qui à leur tour avaient choisi de nouveaux sénateurs, pour arriver au nombre de 80. Chaque fois qu'un siège était vacant au Sénat, c'était le Sénat lui-même, qui pourvoyait au siège vacant.

Dans les détails d'application pratique, Napoléon tint à avoir la haute main sur la nomination des sénateurs. Notamment, il n'admet le choix du Sénat que parmi des personnalités qu'il présentait lui-même. En outre, l'Empereur avait des moyens d'actions excessivement énergiques sur le Sénat, en ce sens qu'il pouvait donner aux sénateurs des "sénatoreries", c'est-à-dire des donations. Il

Source : BIU Cujas

donnait au sénateur un chateau, un domaine et des rentes considérables pour l'habiter décemment. Lorsque Louis XVIII revint en France, le Sénat rédigea une constitution dont l'article essentiel était que les sénateurs conservaient les donations que Napoléon leur avait faites.

Les Commissions de la liberté de la presse et de la liberté individuelle.

Le Sénat du Consulat et de l'Empire avait pour mission principale de vérifier la conformité de tous les actes de l'autorité publique avec la constitution de l'an VIII et on avait dû constituer dans son sein deux commissions, dites de la liberté de la presse et de la liberté individuelle, qui avaient pour mission particulière de surveiller toute l'activité politique, afin de dénoncer au Sénat les actes qui étaient contraires, soit à la liberté de la presse, soit à la liberté individuelle. Mais pendant tout le temps de l'Empire, cette commission ne s'est pas aperçue qu'il y ait une seule violation à ces deux libertés; c'est lorsque l'Empire fut tombé que cette assemblée eut un sursaut et se rappela toutes les violations que Napoléon avait portées à ces deux libertés, et s'empressa pour cette raison de proclamer la déchéance de Napoléon. C'est le plus grand coup de pied de l'âne de l'histoire. C'est donc un système intéressant, mais qui dans la pratique n'a pas fonctionné.

Sous le Second Empire, on a une reproduction de ce Sénat conservateur, sous le simple nom de Sénat. Au début, le Sénat n'est qu'un organe constitutionnel. A la fin, en vertu des plébiscites de 1869 et de 1870, il devient une véritable chambre législative examinant toutes les lois, non seulement au point de vue de leur constitutionnalité, mais aussi de leur opportunité.

Solution juridictionnelle de l'examen de la Constitutionnalité des lois.

Il y a aussi la solution juridictionnelle: c'est un juge, c'est un tribunal qui va se charger de déclarer si la loi est constitutionnelle ou n'est pas constitutionnelle. La solution juridictionnelle est en somme la solution la plus logique. En effet, le juge fait le syllogisme : la loi doit être conforme à la constitution: voilà la majeure Or cette loi n'est pas conforme à la constitution: voilà la mineure - Et la conclusion, c'est que la loi n'est pas applicable.

Système du contrôle juridictionnel par voie d'action.

Cet examen juridictionnel de la constitutitionnalité de la loi apparaît sous deux formes: c'est d'abord une action dirigée contre la loi. On intente un procès contre la loi devant une juridiction déterminée et on fait déclarer que cette loi est inconstitutionnelle. Il y a des institutions intéressantes dans cet ordre d'idées; notamment il y a

Source : BIU Cujas

l'institution de l'amparo: c'est une institution qui a fonctionné au Mexique. Grâce à cette institution, il paraît que tous les citoyens du Mexique peuvent porter devant la cour suprême une action contre tous les actes du gouvernement ou du législateur.

Ce qui est intéressant, ce sont les institutions qui ont été essayées, au lendemain de la guerre, dans les constitutions nouvelles, notamment dans la constitution de la République tchécoslovaque: il y a une cour constitutionnelle; qui jugera les actions contre les lois inconstitutionnelles. Citons la constitution fédérale de la République d'Autriche, dans son art. 140: "Une Haute cour constitutionnelle statue sur l'inconstitutionnalité des lois provinciales, à la requête du gouvernement fédéral, sur l'inconstitutionnalité des lois fédérales à la requête d'un gouvernement provincial, et lorsque la loi sert de base à un de ses propres arrêts d'office". Voilà le double rôle de la haute cour constitutionnelle. Le devoir de la haute cour est de se demander si la loi est conforme à la constitution, faute de quoi elle doit se refuser à l'appliquer dans l'espèce qui lui est soumise. (Cf. un article de Kelsen: Revue du droit public et de la Science: Le Contrôle de la constitutionnalité des lois par la haute cour constitutionnelle en Autriche).

Donc, si on attaque la loi, il faut prendre une initiative contre la loi, intenter une procédure qui est assez difficile et qui, dans bien des cas, est réservée à certaines autorités. Ce qu'il y a de plus pratique, c'est le système du contrôle juridictionnel par voie d'exception.

Système du contrôle juridictionnel par voie d'exception.

Voilà un particulier, contre lequel est demandée l'application d'une loi, par exemple il est traduit devant les tribunaux pour s'entendre appliquer une peine, parce qu'il a violé une loi. Il peut, dans le système de l'inconstitutionnalité, se défendre par l'exception d'inconstitutionnalité, c'est-à-dire affirmer au tribunal que la loi dont il est demandé application contre lui est inconstitutionnelle que par conséquent, le tribunal doit refuser de l'appliquer.

Différence entre les deux systèmes.

On voit tout de suite la différence entre le système précédent et celui-ci. Dans le système de l'action dirigée contre la loi, le tribunal annule la loi, par conséquent elle disparaît à l'égard de tous. Au contraire, dans le système de l'exception d'inconstitutionnalité, l'individu poursuivi se défend en invoquant l'inconstitutionnalité et le tribunal déclare refuser d'appliquer la loi à l'espèce parce que la loi est inconstitutionnelle. Seu

Source : BIU Cujas

lement, en vertu du principe de la relativité de la chose jugée, la loi qui a été déclarée inconstitutionnelle dans une espèce donnée, peut être tout de même appliquée dans une autre espèce; elle n'est pas annulée.

C'est le système qui fonctionne couramment aux Etats-Unis. Mais il faut se mettre en garde contre une erreur trop fréquente. Aux Etats-Unis, c'est un tribunal quelconque, qui peut refuser d'appliquer une loi, parce que cette loi est inconstitutionnelle. On dit trop souvent en France, dans la littérature des journaux et dans la littérature parlementaire que la cour suprême des Etats-Unis a le droit d'apprécier la constitutionnalité des lois. Il en est de même du moindre tribunal des Etats-Unis, qui a pour premier devoir de se demander si une loi est conforme à la constitution.

Les constitutions des Etats particuliers de l'Amérique du Nord sont extrêmement longues, avec des déclarations de droits extrêmement détaillées. Il en résulte que la conformité de la loi avec les droits déclarés dans la constitution est un problème qui se pose fréquemment. Au contraire, en France, à l'heure actuelle, nous n'avons pas de déclaration des droits. Il faudrait donc, si on voulait appliquer le système en France, commencer par faire une déclaration des droits des citoyens, qui imposerait des limites à la constitution.

La Constitutionnalité des lois aux Etats-Unis.

Le système fonctionne aux Etats-Unis d'une façon quotidienne et a amené les juges à jouer un rôle très considérable dans la vie américaine. En effet, non seulement les juges apprécient la régularité des lois dans la forme, mais encore la conformité d'une loi avec les principes du droit public du pays considéré.

Par exemple, voici la question dite des économats. En France, une quantité d'entreprises fournissent à leurs ouvriers ou à leurs employés des matières diverses d'alimentation, des vêtements, et les ouvriers ou employés se servant à ces économats, paient ensuite par retenues sur leurs salaires. Toutes les compagnies de chemins de fer, notamment en France, ont des économats, qui fournissent ainsi à leurs ouvrières des matières de première qualité aux prix du gros. C'est là une institution, qui n'est pas agréable au commerce local, notamment au petit commerce. D'autre part, les partis extrêmes, les partis socialistes ou communistes, trouvent que le système de l'économat, fournissant du pain, du vin, des vêtements, des souliers, toutes sortes d' objets, fournissant d'autre part des habitations que l'ouvrier

Source : BIU Cujas

acquiert peu à peu au moyen de retenues sur ses salaires, lie d'une façon trop étroite l'ouvrier à l'employeur. Par conséquent, il y a là une institution qui est combattue à la fois par les partis extrêmes et par le petit commerce.

C 'est ce qui s'est produit aux Etats-Unis. Alors des lois ont interdit les économats. Les Tribunaux sont intervenus et ont dit qu'il y a dans la constitution le principe de liberté du commerce et de l'industrie. La loi est contraire à la liberté du commerce; donc le tribunal se refuse à l'appliquer. Donc la personne qui continue à avoir un économat ne sera pas punie.

On est allé encore plus loin: des lois ont limité le nombre des heures du travail, comme cela se fait à l'heure actuelle dans tous les pays du monde. Aux Etats-Unis, les personnes qui faisaient travailler 9 heures au lieu de 8 heures, ont été traduites devant les tribunaux qui ont dit que la loi de 8 heures est contraire à la liberté du travail et est inconstitutionnelle.

Les Etats-Unis sont très sévères pour les vieilles nations européennes et pour leurs institutions, mais ils sont pleins d'indulgence pour eux. Notamment au cours des dernières années, il y a eu certaines expéditions militaires: les Etats-Unis sont allés à Panama, à Cuba, dans les Philippines; ils occupent Haïti. Mais il est bien entendu que tout cela n'est pas du militarisme, c'est simplement l'emploi des militaires.- D'autre part, les Etats-Unis n'ont pas de colonies, c'est là un système archaïque que les Etats-Unis combattent, mais tout de même les Etats-Unis ont pris les Philippines, et, les administrant, ils ont fait ce que fait toute nation civilisée, ils ont commencé par demander des impôts. Les gens des Philippines ont dit qu'ils n'étaient pas des citoyens des Etats-Unis, que par conséquent les Etats-Unis n'avaient pas le droit de les imposer. Les tribunaux ont alors jugé le"cas insulaire", c'est-à-dire la question de savoir si les lois établissant des impôts dans les Philippines étaient des lois constitutionnelles. Ou encore on a institué aux Etats-Unis, l'impôt progressif sur le revenu. Or, il y a dans la constitution que chacun doit être imposé proportionnellement à ses facultés: donc le principe de l'impôt proportionnel serait un principe constitutionnel et l'impôt progressif ne serait pas constitutionnel. Il y a eu un procès, qui est allé jusque devant la cour suprême des Etats-Unis et qu'on a appelé le procès de l'impôt progressif.

Ainsi à chaque moment l'action pro-

Source : BIU Cujas

gressive du législateur est soumise au contrôle du juge. Il y a là quelque chose qui peut fonctionner dans un pays comme les Etats-Unis, mais qui certainement aurait des inconvénients dans un pays comme la France. Chaque fois qu'un tribunal aux Etats-Unis refuse d'appliquer une loi, cette loi n'est pas annulée pour cela, elle reste en vigueur, c'est-à-dire que les autres tribunaux pourront encore appliquer cette loi. Mais lorsque le procès arrive à la Cour suprême et que la Cour suprême déclare la loi inconstitutionnelle, alors, en fait, la loi est retirée, c'est-à-dire que le Congrès, la Chambre des Représentants et le Sénat s'inclinent devant la décision de justice et abrogent la loi.

Aussi arrive-t-il quelquefois que le législateur, avant de voter une loi, demande à la Cour suprême son avis sur la constitutionnalité de la loi (Cf. Le gouvernement des juges, par M. Lambert, Professeur à la Faculté de droit de Lyon.)

Inconvénients du système américain.

Un des inconvénients de ce système, c'est l'incertitude de la loi. La loi est appliquée, mais on ne sait pas si les juges continueront à l'appliquer. Par exemple, une loi sur le repos hebdomadair dans la boulangerie s'est trouvée appliquée régulièrement pendant sept ans, après quoi les tribunaux l'ont déclarée contraire à la constitution.

D'autre part, il y a des inconvénients incontestables et il y a eu des abus extraordinaires. Des lois ont été aux Etats-Unis déclarées inconstitutionnelles, à raison de l'insuffisance du titre de la loi. En France, on n'attache en général aucune importance au titre de la loi et il faut même dire que les Chambres ne le votent pas. Aux Etats-Unis il y avait une loi réprimant certains attentats aux bonnes moeurs. Cette loi était ainsi intitulée: Loi tendant à punir certains attentats. Des individus bien peu intéressants, professionnels de ce genre d'exercice, sont traduits devant les tribunaux. Ils sont acquittés, les tribunaux disant que la loi est inconstitutionnelle parce qu'elle aurait dû être intitulée: Loi tendant à définir, à prévoir et à punir certains attentats.

Il faut dire d'ailleurs que la Cour suprême des Etats-Unis est entourée de la considération générale. C'est une cour extrêmement restreinte; il y a environ douze membres, qui reçoivent des traitements considérables et qui peuvent rester en fonctions tant qu'ils veulent; ils ont même le droit de se retirer en conservant le traitement de leur fonction. Ce sont des personnages considérables, entourés de respect. Ils contrôlent l'ensemble de la jurisprudence aux Etats-Unis. Aussi cette institution

Source : BIU Cujas

de l'examen de la constitutionnalité des lois, malgré ces inconvénients, est-elle un système dont les Etats-Unis ne voudraient pas se séparer. Ce système donne d'ailleurs une garatie précieuse contre l'omnipotence parlementaire.

origine du stème américain.

Pourquoi le droit français a-t-il évolué différemment du droit américain? Cela vient de ce que certaines colonies de l'Amérique qui, par leur jonction et ensuite par leur déclaration d'indépendance sont devenues les Etats-Unis, avaient reçu de la Couronne anglaise des Chartes ou des constitutions, dans lesquelles il y avait des garanties des droits. Lorsqu'une loi de la colonie était contraire à la charte constitutionnelle, la colonie avait pris l'habitude d'en appeler à la Couronne Anglaise. Par conséquent, lorsqu'elles étaient à l'état de simples colonies, les nations américaines ont pris l'habitude de contrôler la conformité de la loi avec la constitution, parce qu'il y avait un appel à la Couronne. L'habitude étant prise, elle n'a jamais été abandonnée, et on a toujours continué à comparer la loi avec la constitution.

a défiance contre les juges en rance a fait voluer le droit e façon différente en ce qui oncerne la onstitutionnalité des lois.

Le Droit Français a évolué d'une façon tout à fait différente. D'abord la Révolution, à ses débuts, a été tout imprégnée de méfiance à l'égard de la magistrature. On se rappelle tous les abus et tous les empiètements des anciennes cours souveraines et des Parlements. Ces cours souveraines, dont les membres achetaient leurs charges, ou les recevaient par hérédité de leur père, avaient prétendu qu'elles étaient la représentation du peuple. Elles faisaient des remontrances au roi, refusaient d'enregistrer les édits royaux, ou même rendaient des arrêts de réglement, qui étaient des sortes de lois, dont elles assuraient elles-mêmes l'application. Enfin, dans l'ancien régime, on se souvient de tous les empiètements qui allaient jusqu'à traduire devant le Parlement les représentants du pouvoir royal pour leur demander compte de leurs fonctions. A la Constituante, le député Thouret dit : "La magistrature est un asile de réaction". On se méfie donc des juges.

Cette méfiance apparaît dans la loi du 24 août 1790 : "les tribunaux ne pourront directement ou indirectement prendre aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des lois".

La constitution du 3 Novembre 1791, Titre III, Ch. 5, art. 3, reprend la même prohibition : les tribunaux ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher l'exécution des lois. Et l'art. 127 du C. Pén. déclare que seront coupables

Source : BIU Cujas

de forfaiture et punis de la dégradation civique les juges, les procureurs généraux... qui se seront immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, soit par des réglements contenant des dispositions législatives, soit en arrêtant ou en suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs lois, soit en délibérant sur le point de savoir si les lois seront ou non exécutées". Par conséquent, en vertu du C. Pén. les juges ne peuvent pas se demander si la loi est conforme à la constitution ; ils doivent appliquer la loi telle qu'elle est.

Propositions tendant à organiser en France le système de l'inconstitutionnalité des lois.

Seulement, il y a un grand nombre de théoriciens qui prétendent que, dans l'état actuel de notre droit, les tribunaux ne peuvent cependant examiner la conformité de la loi avec la constitution. C'est notamment la théorie qui a été soutenue par une grande quantité de très hautes personnalités du droit, notamment par le Doyen de la Faculté de Droit de Paris.

De même, il y a eu devant les chambres, des propositions tendant à organiser le système de l'inconstitutionnalité des lois. Il y a eu notamment une proposition de M. Charles Benoit, et une proposition de M. Jules Roche. Ce sont là des idées extrêmement intéressantes, mais on ne voit pas la possibilité, pour un corps judiciaire, avec nos traditions françaises, de s'opposer à des lois votées par le parlement, surtout quand il s'agit, comme on le fait aux Etats-Unis, de lois instituant le progrès social dans le monde ouvrier.

La question de l'inconstitutionnalité des lois.

En France, la doctrine tant juridique que politique, a sur cette questions plusieurs attitudes. Il y a d'abord le système de ceux qui voudraient introduire en France l'inconstitutionnalité des lois. Il y a ensuite ceux, comme M. Berthélemy, qui estiment que ce système existe en France et qu'il n'y a qu'à l'appliquer. Cette question est extrêmement actuelle. (Cf. le discours de M. Alexandre Millerand du 3 Février 1929, dans lequel il insiste pour le système de l'inconstitutionnalité des lois et demande l'institution d'une cour suprême, comme aux Etats-Unis.

Or, cela ne suffirait pas. Il faudrait aussi introduire en France le système de l'inconstitutionnalité des lois. Mais cette manière courante de parler comporte une erreur. C'est aux Etats-Unis un tribunal quelconque, appelé à appliquer la loi, qui déclare que cette loi est inconstitutionnelle et refuse de l'appliquer. Seulement, la chose va jusqu'à la Cour Suprême, qui est à peu près la correspondance de ce qu'est la Cour de Cassation en France. Si M. Millerand avait voulu employer un langage exact, il aurait dit : une cour suprême comme en Autriche ou en

Source : BIU Cujas

Tchécoslovaquie, car ce n'est que là qu'il y a un tribunal constitutionnel.

M. Barthélemy ne croit pas qu'il soit opportun pour les tribunaux, à l'heure actuelle, en France, d'appliquer le système de l'inconstitutionnalité des lois. Cependant, il y a une jurisprudence qui dit qu'un tribunal peut ne pas appliquer un texte, si ce texte n'est pas véritablement une loi. Si, par exemple, le Président de la République promulgue une loi, qui n'a été votée que par la Chambre des Députés ou par le Sénat, les tribunaux peuvent déclarer qu'on se trouve en présence, non pas d'une loi, mais d'une apparence de loi. Il y a encore la possibilité d'une erreur entre les deux Chambres : que le Sénat vote une loi qui n'est pas semblable à celle votée par la Chambre ; dans ce cas, les tribunaux peuvent se refuser à appliquer la loi.

LES ORGANES CONSTITUTIONNELS DE LA FRANCE ET LEURS FONCTIONS

Le corps électoral.

question du ffrage univer- l ou du suffra- restreint. e suffrage restreint.

On dit que le suffrage est restreint lorsque, pour être électeur, il faut justifier de certaines conditions de fortune ou de certaines conditions d'instruction. Le suffrage est restreint par le cens ou par la capacité.

Lorsque le suffrage est restreint par la fortune, la fortune exigée est représentée, dans la législation comparée ou dans l'histoire, par l'un ou l'autre des signes suivants :

1°- L'occupation d'une certaine propriété foncière. Ce fut pendant longtemps le système de l'Angleterre : pour être électeur, il fallait être propriétaire d'une petite terre, ou fermier d'une terre un peu plus grande, ou locataire d'un immeuble dans les conditions déterminées.

2°- Ou bien la fortune est indiquée par l'impôt que l'on demande aux contribuables. Alors, on est à proprement parler dans le système du cens. Le cens est le système dans lequel le droit électoral est réservé à ceux qui paient un certain chiffre d'impôts. Le cens a la prétention d'être en même temps une condition d'intelligence. Ceux qui paient un certain chiffre d'impôts ceux qui, par conséquent, ont une certaine fortune, sont présumés avoir reçu une certaine instruction. C'est assez vrai, en général, mais pas toujours. L'extrême misère entraine le défaut d'instruc-

Source : BIU Cujas

tion, mais il n'est pas toujours vrai que la grande fortune suppose toujours l'instruction supérieure.

Le suffrage universel

Le suffrage est dit universel lorsque, pour faire partie du corps électoral, on ne demande aucune des deux conditions qui viennent d'être indiquées : soit l'argent, soit l'instruction. Cela ne veut pas dire qu'on puisse arriver à l'universalité mathématique du suffrage. Il est évident que l'enfant au berceau ne peut être électeur. Par conséquent, le suffrage universel est encore un suffrage restreint. Il est restreint par l'âge : il faut un certain âge pour être électeur dans tous les pays. Par le sexe : les femmes ne sont pas électrices dans tous les pays. Par une certaine capacité : on ne peut tout de même pas faire voter un individu qui est juridiquement fou. Puis par l'indignité : on ne peut pas appeler à voter les gens q sont au bagne, qui en sortent ou en sont sortis.

Par conséquent, le suffrage n'est jamais pratiquement universel. Il est qualifié universel, s'il n'est pas restreint par le cens, par la capacité.

Le vote plural en Belgique

Le suffrage peut être universel et inégal. A ce point de vue, on a eu une expérience très int ressante en Belgique, avec la réforme de 1893. Tous les Belges votent. Chaque Belge majeur et ayant l'âge, le sexe, la capacité, les conditions élementaires de dignité, a une voix, ce que l'on appelle la voix de l'homme. Par conséquent chacun peut mettre un bulletin dans l'urne. A l'individu qui est père de famille, qui est marié, on donne un bulletin de plus ; c'est le bull tin du père de famille, parce qu'on suppose qu'il repré sente la famille, puis qu'ayant une famille, il a des responsabilités et qu'on doit lui donner une influence plus grande dans la société. S'il est propriétaire d'une petite propriété, ou s'il peut justifier d'une certaine fortune mobilière, ou des inscriptions de rente sur l'Etat, il a encore un bulletin : le bulletin du propriétaire. Puis s'il a un diplôme d'enseignement supérieur, on lui donne encore deux bulletins. Cela fait cinq voix, seulement, en réalité, la législation belge d'avant 1919 ne permettait que le cumul de trois bulletins, c'est-à-dire que le Belge avait une carte d'électeur sur laquelle il y avait un, deux ou trois. I se présentait au bureau de vote et là on lui donnait un deux ou trois bulletins. On ne pouvait donc pas distinguer les suffrages mis dans l'urne par les électeurs à une voix de ceux mis par les électeurs à deux ou trois voix.

Il ne faut pas croire d'ailleurs que ce suffrage plural ait été un suffrage essentiellement réactionnaire. Par exemple, dans les Flandres, les

Source : BIU Cujas

électeurs catholiques étaient en majorité des électeurs à une voix. Au contraire, les électeurs socialistes étaient des électeurs à trois voix, parce qu'en Belgique, il y a une législation sociale, une législation d'habitations à bon marché, que les ouvriers peuvent devenir propriétaires et que dans les districts miniers et dans les districts verriers, les ouvriers sont propriétaires de leur petite maison, d'un petit jardin que d'autre part, ils sont pères de famille, par conséquent, ils avaient la voix de l'homme, la voix du petit propriétaire et la voix du père de famille. Ils avaient la maximum de trois voix.

Tendance à l'universalisation et à l'égalisation du suffrage

Mais il y a partout une tendance : 1°- à l'universalisation du suffrage et 2°- une tendance à l'égalisation du suffrage universel, lorsque le suffrage universel est inégal. Il faut reconnaître aussi que les pays de pleine prospérité industrielle sont des pays de suffrage universel égal. Plus la prospérité industrielle est grande, plus on marche vers le suffrage universel égal.

On rappelle les grands traits de l'histoire du suffrage, étudiée dans la première partie de ce cours.

L'histoire du droit de suffrage en France

Dans la constitution de 1791, la question de savoir qui est électeur est dominée par la distinction entre les citoyens actifs et les citoyens passifs. Sont citoyens actifs, c'est-à-dire peuvent participer aux élections, les citoyens qui paient une contribution égale à trois journées de travail, c'est-à-dire qui varie de 1 fr. 50 à 4,50. Mais pratiquement, ce sont ceux qui paient une contribution de 1, 50, la journée de travail ayant été fixée pour toute la France à 50 centimes.

Le décret de l'Assemblée législative, qui convoque la Convention, établit le suffrage universel absolu, sans aucune condition d'impôt.

Avec la constitution du 5 Fructidor de l'an III, nous revenons au système de la Constituante, c'est-à-dire que sont électeurs ceux qui paient une contribution de trois journées de travail. Il y a simplement une petite différence, à savoir que dans la constitution de l'an III, on permet à tout citoyen de s'inscrire pour une contribution de trente sous, moyennant quoi il achète le droit d'être électeur.

Avec la constitution de Frimaire an VIII il y a théoriquement le suffrage univensel, sans aucune condition d'impôt. Mais ce système est fondu dans le système de la pyramide de Sièyès : listes de confiance et de notabilités. Il n'y a là qu'une façade de suffrage universel, derrière laquelle se cache le pouvoir de Napoléon.

Source : BIU Cujas

Avec la Charte du 4 Juin 1814, on arrive au système véritablement censitaire : pour être électeur, il faut payer une contribution de 300 francs. A une époque où le budget de la France était de 800 millions, alors qu'aujourd'hui on marche vers 50 milliard, cette contribution de 300 francs était une contribution lourde ; de sorte que sous la Restauration, seuls les grands propriétaires fonciers, les gros commerçants, les banquiers peuvent participer à la vie politique. En effet, il y a environ 75.000 électeurs pour toute la France. D'autre part, pour être éligible, il faut payer 1.000 francs d'impôts, de sorte que pour toute la France il y a seulement 5.000 éligibles.

La loi du double vote, au mois de Juin 1820, vient aggraver le système censitaire, en établissant deux collèges électoraux : l'un à l'arrondissement l'autre au département. Tous les électeurs à 300 francs votent à l'arrondissement. Puis les plus riches, dans la proportion du quart, se réunissent au département et élisent le tiers des députés.

La Charte de 1830 maintient ce système en se bornant à l'élargir, puisque les exigences du cens descendent de 300 francs à 200 francs. Cela fait un corps électoral, qui est en moyenne de 250.000 l'électeur qui forment ce que l'on appelle "le pays légal". C'est la moyenne et la petite bourgeoisie qui dirigent les destinées de la France.

Le suffrage universel existe en France depuis 1848

A partir de 1848, à partir du décret dans lequel le gouvernement provisoire convoque une assemblée constituante, on a en France le suffrage universel et ce suffrage universel n'a jamais été supprimé. Trop souvent, et même des gens cultivés, sont persuadés que sous le Second Empire, le suffrage universel a été supprimé. Il a été domestiqué, manoeuvré, manié par un gouvernement extrêmement habile, extrêmement énergique, mais il a toujours subsisté.

On signale cependant la loi du 3I Mai 1850 dans laquelle l'Assemblée Législative exigea pour l'inscritpion électorale le domicile prouvé par l'inscription sur les listes de contribution, ce qui supprima 3 millions d'électeurs nomades. Mais le Prince-Président en faisant son coup d'Etat, commença par abroger cette loi, qui n'eut donc qu'une existence éphémère. Et pratiquement, on peut dire que, depuis 1848, le suffrage universel existe en France.

Dans le monde contemporain, on constate : 1°- Une tendance à l'universalisation du suffrage et 2°- une tendance à l'égalisation du suffrage. Cela ne veut pas dire que partout le suffrage universel soit le même. Notamment, dans toutes les constitutions

Source : BIU Cujas

nouvelles de l'Europe, à part la Roumanie, la Yougo-Slavie, la Grèce et la Turquie, le suffrage universel est même étendu aux femmes. Et dans les pays qui viennent d'être cités, le suffrage est universel, mais refusé aux femmes. Les femmes votent en Autriche, en Allemagne, en Angleterre, aux Etats-Unis.

Cela ne veut pas dire que la démocratie existe partout au même degré. Le suffrage universel existait sous le Second Empire, mais c'était un autre suffrage universel que celui que nous avons en France ; c'était un suffrage universel dans les mains d'une administration puissante. Il y avait des préfets sous le Second Empire, qui intimidaient les parlementaires ; tandis qu'aujourd'hui ce sont les préfets qui sont intimidés par les parlementaires. La nuance est considérable.

'organisation
u suffrage uni-
ersel dans les
ifférents pays

Le suffrage universel peut revêtir toutes les nuances. En Angleterre, à l'heure actuelle, on est élu au premier tour de scrutin. En France, on est élu au second tour de scrutin. Il y a une différence fondamentale entre le système français et le système anglais. Il y a le système allemand, avec la représentation proportionnelle, qui est tout de même un système différent du système actuel français avec le régime majoritaire. Il y a le suffrage des femmes et l'absence de ce suffrage. On voit donc l'immense variété, qui peut se sacher sous le nom de suffrage universel.

Le droit de suffrage en France à l'heure actuelle.

mment est composé
jourd'hui en
ance le corps
ectoral

Il faut remarquer que, en France, il y a des sujets français qui ne sont pas des citoyens français. Les citoyens sont ceux qui ont la plénitude des droits politiques, actifs et passifs, comme on disait sous la Révolution. Mais il y a des sujets qui ne sont pas des citoyens, ce sont les femmes, ce sont les mineurs, ce sont les sujets français privés du droit de vote pour des raisons déterminées, qui ont la liberté d'aller et de venir, les libertés individuelles et n'ont pas le droit de vote.

Puis il y a quelque chose d'assez spécial ce sont les indigènes de certaines colonies. Ils sont sujets français et ne sont pas citoyens français. Sont citoyens français, les indigènes de la Guadeloupe, de la Martinique, du Sénégal. Mais ' ne sont pas citoyens français ceux de Madagascar. Ce serait bien difficile de dire pourquoi les citoyens de certaines de nos colonies envoient un député à la Chambre, envoient un Sénateur au Luxembourg. Dans un de ces pays,

Source : BIU Cujas

à une élection, un député a été élu avec 24.000 suffrages, et à l'élection suivante, il a été battu par 7 suffrages. Ce qui prouve une certaine discipline dans le corps électoral.

La représentation coloniale

Cette représentation coloniale est quelque chose d'assez discutable. Il n'y en a pas en Angleterre. La réprésentation coloniale est chez nous assez restreinte. On est en présence d'un de ces grands problèmes, qui touchent à nos traditions profondes et à cette question religieuse qui est à la base de toutes les discussions françaises. Que la majorité soit faite par des gens qui ont été élus par des territoires de fétichistes ou des musulmans, ou des boudhistes cela importe peu.

On a là, en ce qui concerne la situation du droit politique des indigènes, une question extrêmement délicate, et sur laquelle il est bien difficile d'arriver à une solution.

Qui a la jouissance du droit de vote.

En matière de droit de vote -et on retrouve cette question d'ailleurs en droit privé- il faut distinguer la jouissance du droit de vote et l'exercice du droit de vote.

Les conditions exigées pour avoir la jouissance du droit de vote.

Dans le texte constitutionnel de 1875, il n'y a qu'un seul principe : le principe du suffrage universel. L'expression "universel" est une expression qui a un sens politique, mais au point de vue philologique on n'a jamais le suffrage universel. Il y a certaines conditions

1°- condition d'attachement à la chose publique.

1°- Une condition d'attachement à la chose publique. Il faut être Français par naissance ou par naturalisation. C'est ce que décide la loi du 30 Novembre 1875, art. 1° , renvoyant à la loi municipale du 7 Juillet 1874, qui est remplacée aujourd'hui par la loi du 5 avril 1884, art. 14. La loi n'établit aucune différence entre le français par naissance et le français par naturalisation. Le naturalisé est immédiatement électeur. Il y a une différence à ce point de vue entre l'électorat et l'éligibilité. Le naturalisé doit attendre dix ans avant d'être éligible à la Chambre des Députés. Au contraire, il est immédiatement électeur.

Le stage de civisme

Cette règle que le naturalisé est immédiatement électeur a soulevé bien des objections et on a proposé d'exiger du naturalisé ou de ses descendants une certaine preuve d'attachement au pays, où il prétend exercer le droit de vote. C'est l'idée du "stage de civisme". Elle est actuellement un peu abandonnée, puisqu'au contraire on pense surtout à attirer les étrangers dans notre pays qui se dépeuple par suite de l'hyponatalité. Mais c'est une question qui a été

Source : BIU Cujas

très agitée avant la guerre, pendant la guerre et immédiatement après la guerre, lorsqu'on a vu notamment que certains Allemands, qui allaient s'installer dans d'autres pays et y prenaient la nationalité d'autres pays, gardaient cependant certaines attaches avec leur pays. Il y avait même la loi Delbrück, qui permettait aux citoyens allemands naturalisés dans d'autres pays de garder cependant la nationalité allemande. On aurait donc eu des gens qui auraient été à la fois allemands et français.

En ce qui concerne ce stage de civisme, une proposition tendait à organiser les choses de la façon suivante : la première génération, c'est-à-dire le naturalisé lui-même aurait les droits civils. Le fils du naturalisé aurait l'électorat, et à partir de la troisième génération, les descendants du naturalisé auraient la pleine capacité politique, c'est-à-dire l'électorat et l'eligibilité.

Ce système est assez critiquable parce que, dans les pays de faible natalité comme le nôtre, il empêche l'adaptation, il empêche l'assimilation. En France, l'assimilation se fait, en général, très vite. Un enfant d'ouvrier étranger élevé dans l'école française avec des enfants parisiens oublie très vite sa nationalité étrangère. De même, quand des paysans italiens viennent s'implanter dans une campagne française, très vite ils s'assimilent au milieu et l'enfant a tout à fait l'aspect, la manière de parler de l'enfant du lieu. Il y a donc là une question extrêmement délicate.

En Angleterre, on ne peut être pair qu'à partir de la troisième génération. Il faut donc avoir eu un père anglais de naissance, le grand-père pouvant être un étranger naturalisé.

2°- Il faut une condition d'aptitude intellectuelle. Elle prend un double aspect.

2°- Condition d'aptitude intellectuelle.

1°- Une certaine majorité d'âge et 2°- l'absence d'interdiction.

a) majorité d'âge.

On est majeur à 2I ans : art. 14 de la loi du 5 avril 1884. Plus la constitution est démocratique, plus est bas l'âge de l'électorat. Mais il est bien rare que l'électorat descende au dessous de 20 ans. Nous avons eu, sous la Restauration, l'électorat à 30 ans et l'éligibilité à 40 ans.

Il y a une question extrêmement sérieuse, celle de savoir s'il faut élever l'âge de l'électorat. Batbie, le 4 Juin 1874, disait : "A 2I ans, on vote, non pas avec la clarté du coeur, mais avec le trouble des passions et l'inexpérience. Il n'y a cependant aucune différence entre l'électeur de 2I ans et celui

Source : BIU Cujas

de 30 ans. Il n'y a donc aucun intérêt d'élever l'âge de l'électorat.

Mais il y a une autre question : c'est la question des militaires. Il serait logique que l'âge de l'électorat soit élevé jusqu'à l'âge où un citoyen normal est libéré du service militaire. Du moment qu'on ne vote pas quand on est soldat, il n'y a aucune raison de faire un avantage à ceux qui ne sont jamais soldats ou à ceux dont le service militaire est retardé.

b/ absence d'interdiction

Pour avoir la jouissance du droit de vote, il ne faut pas être interdit. Un idiot, un fou ou un gâteux peuvent-ils voter ? Oui. Seul ne peut pas voter celui qui a été interdit par un jugement du tribunal civil. L'interdiction est une mesure, qui est prise sur la demande des familles contre les individus en état d'imbécillité, de démence ou de fureur pour sauvegarder le patrimoine qui est compromis par cet individu. La conclusion, c'est que si le crétin n'a pas de patrimoine, il vote puisqu'il n'est pas interdit. Un juge de paix, le 7 Mars 1910, avait déclaré qu'un idiot ne pouvait pas voter. La Cour de Cassation a cassé le jugement considérant que la faiblesse d'esprit, voir l'idiotisme, constaté par le juge, lorsqu'il n'a pas motivé l'interdiction, n'est pas incompatible avec le droit de vote. Par conséquent, les idiots votent.

Le principe essentiel en la matière, c'est que la décision judiciaire constatant l'inaptitude intellectuelle ne doit pas être rendue au sujet de l'aptitude à voter et en vue de l'inscription sur la liste électorale. On craindrait qu'une procédure de cette nature soit viciée par des considérations politiques. Il faut que l'inaptitude intellectuelle soit constatée à propos du patrimoine et sans que le juge ait à penser au droit électoral.

Il ne faut pas non plus, à plus forte raison, que le bureau qui reçoit le bulletin, juge si l'individu est fou ou n'est pas fou.

Dans certains des Etats particuliers de l'Amérique du Nord, il faut, pour pouvoir voter, savoir lire et comprendre un article de la constitution. Le bureau peut imposer cette épreuve à tout électeur. Or, il peut constater à la rigueur la connaissance de la lecture et de l'écriture. Mais il est difficile de constater s'il comprend véritablement la constitution.. Cette procédure a été imaginée pour exclure arbitrairement les nègres. On peut imaginer qu'un diplôme élémentaire soit exigé. Mais il faut que ce diplôme soit obtenu à la suite d'un examen étranger à la procédure électorale.

Source : BIU Cujas

En France, l'interdit ne vote pas : celui qu'un tribunal a déclaré incapable de gérer ses biens ne peut pas voter. Seulement l'interdiction est une procédure coûteuse, on ne l'intente pas à la légère, et on ne l'intente que si l'aliéné compromet un patrimoine. Au cours d'une année, dans toute la France, il y a eu 6 à 700 demandes d'interdiction, alors qu'il y a toujours plus de 100.000 aliénés, la plupart alcooliques. Par conséquent, la règle que l'interdit ne vote pas n'a pas beaucoup d'importance pratique.

D'autant plus qu'il faut ajouter que le demi-interdit vote. Le C.Civ. a admis des degrés dans l'absence de raison. Il y a l'interdiction pour l'individu qui est "dans un état habituel d'imbecillité, de démence ou de fureur"; à celui-là, on enlève tout à fait l'administration de ses biens. Au contraire, s'il est simplement prodigue ou faible d'esprit, on lui laisse l'administration de ses biens, mais il ne peut faire aucun acte de disposition sans l'assistance d'un conseil judiciaire. L'individu pourvu d'un conseil judiciaire peut voter.

On trouve cependant certaines incapacités politiques à la charge du faible d'esprit. Le faible d'esprit ne peut être conseiller municipal, mais il peut être député ou sénateur, la loi n'ayant pas prévu d'incapacité à la Chambre ou au Sénat pour les individus dotés d'un conseil judiciaire.

Telles sont les conditions d'aptitude intellectuelle qui sont demandées à l'électeur et on voit que ce n'est pas grand chose : être majeur, ne pas être interdit ; notamment il n'est pas nécessaire de savoir lire ou écrire. On se rappelle que la constitution de l'an III avait déclaré que pour être citoyen actif, il fallait savoir lire et écrire, mais en même temps cette règle qui était dans la constitution avait vu son application repoussée jusqu'au jour où le développement de l'instruction primaire aurait supprimé les illéttrés. La règle n'a pas été reprise ; il n'est pas nécessaire de savoir lire ou écrire.

Dans ces conditions l'exercice du droit de vote, pour les illettrés, présente très peu de garanties. Il ne sait pas le nom qu'il met dans l'urne, et s'il n'y a pas de bulletin imprimé, il est obligé de se faire assister par un autre électeur. Alors, le secret du vote est supprimé, et dans ce cas les moyens abondent de rendre ces bulletins reconnaissables. Peut-être pourrait-on arriver à cette exigence de savoir lire et écrire, car la République dépense des sommes considérables pour l'instruction et à l'heure actuelle un illettré

Source : BIU Cujas

ou bien est réellement idiot ou bien est inexcusable.

3°- Aptitude morale

Comme pour l'incapacité, l'indignité électorale doit être prononcée en dehors de toute préoccupation électorale. De même que le tribunal ne peut pas juger qu'un individu n'a pas l'aptitude intellectuelle minima pour être électeur, il ne peut pas non plus juger qu'il n'a pas l'aptitude minima morale pour être électeur. Il faut donc que l'aptitude morale soit jugée par un tribunal judiciaire et non pas par le tribunal de l'inscription sur la liste.

En quoi consiste l'indignité. a) la faillite

En quoi consiste l'indignité ? 1°- il faut n'avoir pas été frappé par un jugement entachant dans une certaine mesure l'honorabilité du condamné

Les jugements qui comportent l'indignité électorale sont d'abord le jugement de faillite, c'est-à-dire le jugement du tribunal de commerce, s'il y en a un, du tribunal civil dans les autres cas, qui constate qu'un commerçant ne peut pas payer ses dettes. Il n'est pas frappé dans sa personne, il n'est pas emprisonné, il n'est pas censé même avoir commis des malhonnêtetés. On peut être failli simplement par malheur ou par infortune. On peut être failli, si on a placé ses fonds dans une banque et que la banque ne paie plus. Donc un failli peut être simplement malheureux. Comme le commerce vit de crédit, comme il n'y a pas de vie commerciale et économique sans la confiance on a, pendant de très longues années, estimé que le commerçant qui ne fait pas honneur à son passif, doit être frappé d'indignité et même dans les anciennes législations, l'indignité qui frappait le failli, s'étendait même à ses héritiers directs à la première génération. Il y avait donc une législation, qui avait pour objet de forcer le commerçant à être excessivement prudent, parce qu'une faillite d'un commerçant peut avoir une répercussion sur tout un marché et entraîner de véritables catastrophes.

Mais c'est une tendance générale des législations modernes et notamment des législations démocratiques, d'être de plus en plus indulgentes pour les faillis. L'art. 15 du décret organique de 1852 privait le failli de ses droits pendant dix ans. La loi actuelle de 1908 ne maintient l'incapacité du failli que pendant trois ans à partir du jugement, à condition que le failli n'ait pas été condamné pour banqueroute, la banqueroute étant une faillite compliquée de manoeuvres malhonnêtes.

A partir de l'expiration du délai de trois ans, le failli redevient électeur. Il peut donc arriver que le failli ne soit jamais privé de son droit de vote, puisque les élections législatives ont lieu tous les quatre ans. Si la faillite est déclarée

Source : BIU Cujas

au lendemain d'un renouvellement général de la Chambre, le failli aura sa réhabilitation de droit avant le renouvellement suivant.

Le failli, arrivé à ce délai de trois ans, est de nouveau électeur, mais il ne pourra être élu à la Chambre des députés ou au Sénat. Il ne pourra être élu que s'il obtient une réhabilitation formelle Il faut remarquer, en effet, que cette réhabilitation partielle, au point de vue de l'inscription sur la liste électorale au bout de trois ans, se produit, même si le failli ne fait aucune espèce d'effort pour payer ses créanciers. Il faut reconnaître que c'est là une législation tout à fait indulgente. Par contre le banqueroutier le failli frauduleux supporte les conséquences de la condamnation pénale qu'il a subie. Il faut remarquer en outre que le 4 Mars 1889 a été votée une loi instituant la liquidation judiciaire. La liquidation judiciaire, c'est la faillite du commerçant malheureux et de bonne foi. Il y a aujoud'hui unegrande tendance à accorder la liquidation judiciaire. Le liquidé judiciaire reste électeur seulement il n'est pas éligible.

La rigueur légale à l'égard du failli a été, à certaines époques, critiquée au point de vue des principes démocratiques. On a dit que c'était un reste de régime censitaire, qu'on refuse d'inscrire cet individu parce qu'il n'a pas d'argent pour payer ses créanciers, et notamment en Suisse le parti socialiste réclame la suppression des déchéances civiques à l'égard des faillis. Pour ces motifs, il y a eu, en avril 1915, au Conseil national, une discussion extrêmement intéressante à ce sujet (Gazette de Lauzanne 10 avril 1915). On a fait remarquer que la faillite est un fait extrêmement grave au point de vue social, que la faillite tue le crédit que, d'autre part, une faillite peut entraîner tout un bouleversement sur le marché. que par conséquent il faut maintenir une déchéance à l'égard du failli.

2°- la destitution des officiers ministériels.

2°- Il faut pour être considéré comme ayant la capacité morale minima en vue de l'électorat, ne pas être un officier ministériel destitué. Les officiers ministériels, ce sont les notaires, les avoués, les huissiers, les commissaires-priseurs. Ces personnages peuvent être destitués par un jugement du tribunal civil, et les greffiers peuvent être destitués par décision du président de la République. Les officiers ministériels ainsi destitués de leurs fonctions, ne peuvent pas être électeurs, car si un jugement destitue un officier ministériel de ses fonctions c'est qu'il a commis une faute grave. C'est donc une disposition qui se justifie. (art. 3 de la loi du 10 Mars 1898).

Source : BIU Cujas

Il y a eu certaines protestations de la part d'avoués qui font remarquer qu'un officier ministériel peut être destitué pour une faute disciplinaire n'entachant pas l'honneur. Mais un officier ministériel est un homme dans lequel on doit avoir une certaine confiance, et s'il commet une faute disciplinaire assez grave pour être destitué, on doit pouvoir le rayer de nos listes électorales.

3°- condamnations pénales.

3°- Il faut n'avoir pas été frappé d'une condamnation pénale par un tribunal français. Toute condamnation n'emporte pas privation du droit de vote parce que toute condamnation n'entraîne pas l'indignité du condamné. Voici quelles idées générales doivent dominer cette question, quelles condamnations doivent entraîner l'indignité électorale.

En premier lieu, il faut garder un juste milieu dans la détermination des condamnations qui entraînent l'incapacité. Ou bien on se montrera très réservé et on introduira dans le corps électoral des individus tarés, ou bien on allongera la liste des incapacités et on portera atteinte au principe du suffrage.

En second lieu, qui du juge ou du législateur prononcera l'incapacité ? Est-ce que l'incapacité électorale découlera automatiquement d'une condamnation ou bien est-ce qu'elle sera prononcée par le juge ? - L'application automatique est plus simple, elle sauvegarde la dignité du juge, elle le met au-dessus des préoccupations politiques et des préoccupations électorales ; mais elle ne permet pas les ménagements désirables vis-à-vis de certains condamnés Aussi, le décret organique de 1852, qui vise cette grave question adopte-t-il, et mélange-t-il aussi deux systèmes.

Il y a des condamnations qui entraînent automatiquement la privation du droit de suffrage et il y a d'autres condamnations qui ne l'entrainent pas et cependant permettent au juge de prononcer la déchéance civique.

Au sujet de la durée de l'indignité, deux tendances sont en conflit. Dans une première théorie, on dit qu'il faut profiter de cette occasion pour purger le corps électoral de tous les indignes. Dans une seconde théorie, on se préoccupe du reclassement social du condamné qui est une des préoccupations de la législation pénale moderne et ce reclassement social du condamné écarte toute déchéance perpétuelle.

Durée de l'incapacité électora-

L'incapacité électorale dure, en fait, autant que la durée de la peine, si la peine est

Source : BIU Cujas

e résultant d'u-
e condamnation
pénale

privative de la liberté, parce que tout de même on n'admet pas encore qu'un individu sorte de prison pour aller voter, mais en outre elle peut se prolonger après l'exécution de la peine. Voici quelques idées générales, quelques règles dominantes du droit positif français.

1ère règle : toute condamnation pour crime de droit commun ou pour crime politique entraîne dans tous les cas et de plein droit, une incapacité perpétuelle. Ce sont les peines afflictives ou infamantes de l'art. 6 du C.Pén. : la mort, les travaux forcés à perpétuité et à temps. L'art. 234 du C.Pén. indique aussi la dégradation civique et une collection d'incapacités parmi lesquelles figure, au deuxième paragraphe, la privation du droit de vote d'électorat et d'éligibilité. De plus la dégradation civique peut être prononcée comme peine principale.

La déchéance électorale est prononcée pour crime, même si le motif du crime n'est pas déshonorant ; par exemple le bannissement pour crime politique entraîne la déchéance du droit électoral.

2ème règle : Aucune condamnation à une peine de simple police n'entraîne l'incapacité électorale. Toutes les législations sont d'accord sur ce point. Si, par le jeu des circonstances atténuantes, le tribunal correctionnel arrive simplement à une condamnation, à une peine de simple police il n'y a pas déchéance électorale.

3ème règle : une condamnation pour délit n'entraîne pas nécessairement l'incapacité électorale. L'incapacité électorale n'est jamais attachée qu'à une peine privative de la liberté et jamais à une peine d'argent.

L'incapacité est tantôt perpétuelle, tantôt temporaire. Quand elle est temporaire, elle dure cinq ans (art. 15 et 16 du décret organique du 2 Février 1852).

Il y a certains délits déshonorants par eux-mêmes qui entraînent l'incapacité par exemple, les condamnations pour vol, pour escroquerie et pour abus de confiance . Mais il y d'autres condamnations pour lesquelles l'incapacité n'existe que si l'emprisonnement est d'une certaine durée. Par exemple, le délit électoral n'est pas considéré comme étant déshonorant par lui-même. Ou bien la rébellion aux agents n'est pas déshonorantes par elle-même, mais si elle est tellement grave qu'elle comporte trois mois de prison, il y aura déchéance du droit de vote.

On se trouve là en présence d'une légis-

Source : BIU Cujas

lation extrêmement complexe. Il est très difficile de retenir dans quels cas il y aura ihcapacité. Le mieux est, quand on a besoin de précisions, de se reporter au décret organique du 2 Février 1852. Mais les règles générales sont que toute condamnation pour crime entraîne incapacité, qu'une condamnation pour contravention n'entraîne pas incapacité, qu'une condamnation pour délit n'entraine pas nécessairement incapacité ; s'il y a simple peine d'amende, jamais on n'est incapable de voter ; s'il y a peine de prison, il faut aller voir le décret organique ; il y a des délits déshonorants : vol, escroquerie, abus de confiance, qui entraînent déchéance, au contraire, il y a des délits qui sont considérés comme n'étant pas déshonorants.

Toutes les incapacités, même les incapacités perpétuelles, disparaissent par la réhabilitation et par l'amnistie. Mais elles ne disparaissent pas par la grâce, ni par le bénéfice du sursis, pendant que le sursis court.

La législation française du décret organique du 2 Février 1852 est assez rigoureuse au point de vue de l'indignité électorale. Il y a un grand nombre de cas d'indignité et d'indignité perpétuelle. Mais l'évolution du droit pénal a eu pour effets d'atténuer singulièrement ces rigueurs.

D'abord, les amnisties. Autrefois, les amnisties étaient rares, maintenant elles sont fréquentes, et si on est pressé de demander des amnisties, c'est pour faire rentrer dans le corps électoral une série de gens, qui en étaient sortis. En effet, l'amnistie est une mesure qui a pour effet de faire comme si le fait délictueux n'avait pas existé. Par conséquent, non seulement l'amnistie supprime la peine, mais encore toutes les déchéances accessoires de la peine.

Au contraire, la grâce dispense de l'exécution matérielle de la peine, seulement on subit toutes les déchéances accessoires de la peine.

En outre, la réhabilitation a été rendu extrêmement facile en vertu de la loi du 14 août 1885. La réhabilitation efface pour l'avenir toutes les conséquences de la condamnation. Toute une série de lois ont eu pour objet de faciliter la réhabilitation, notamment la loi du 10 Mars 1898 a supprimé la condition que le C. Ins. Cr. avait mise à la réhabilitation, à savoir d'avoir accompli sa peine.

Il y a en outre, depuis le décret organique de 1852, la réhabilitation par le sursis de la

Source : BIU Cujas

loi Béranger. Elle s'applique aux délinquants primaires, c'est-à-dire aux individus qui comparaissent pour la première fois devant les tribunaux. Alors, on leur inflige une peine, mais le président du Tribunal explique à celui qui vient d'être condamné que cette peine ne sera pas exécutée à moins que dans un délai de cinq ans il ne commette un nouveau délit auquel cas il sera condamné pour ce nouveau délit et fera la peine à laquelle il vient d'être condamné. Il y a en outre une réhabilitation automatique par l'expiration d'un délai après la condamnation, sans nouvelle condamnation (lois du 5 août 1899 et 11Juillet 1900).

On voit l'influence démocratique progessive dans la législation pénale et sa répercussion sur les dispositions du décret organique du 2 Février 1852.

Voilà toutes les conditions d'aptitude intellectuelle et d'aptitude morale, qui sont exigées pour le candidat électeur. On n'a pas par exemple d'exclusion pour incapacité physique. Un aveugle peut voter, il se fait assister par un électeur ; un paralytique peut voter, il y a là quelque chose d'assez pénible quand l'incapacité physique s'accompagne d'une complète incapacité intellectuelle.

Pas d'exclusion pour incapacité physique

Il faut remarquer aussi qu'il n'y a pas d'exclusion des assistés. Cependant, l'assisté est un mauvais électeur. C'est en général un électeur prodigue, un électeur dépendant, en ce sens qu'il vit de l'assistance publique et de l'aumône privée : il dépend des gens qui lui donnent de l'argent et du conseil municipal qui lui donne toutes les assistances qui abondent à l'haure actuelle. C'est un électeur irresponsable qu'importe à un assisté que les dépenses publiques s'accroissent, c'est lui qui en profite et que les impôts augmentent, il ne les paie pas.

La situation est d'ailleurs beaucoup plus grave lorsqu'il s agit des assistés hospitalisés. Il y a là un véritable scandale qui devrait disparaître.

Il ne suffit pas d'avoir la jouissance du droit électoral pour pouvoir voter, il faut encore présenter certaines conditions d'exercice. Ces conditions d'exercice sont les suivantes : être inscrit sur une liste électorale ; 2°- même si on est inscrit, ne pas se trouver dans quelques-unes des situations de fait strictement définies par la loi.

Conditions d'exercice du droit électoral.

D'abord, il faut être inscrit sur une liste électorale.

La preuve du droit électoral doit

La preuve du droit électoral

Source : BIU Cujas

être fournie à l'avance. Dans le désordre d'une journée de vote, on ne peut pas démontrer son droit,

doit être fournie à l'avance

il faut que ce droit soit démontré à l'avance ; il faut par conséquent qu'il y ait une décision antérieure au jour du scrutin, qui établisse le droit de vote.

II - L'unité de liste.

En second lieu, du principe de l'unité d'électorat, découle l'unité de liste. Aujourd'hui, qui est électeur pour certaines élections est électeur pour toutes les autres. Qui est électeur pour le conseil municipal est électeur pour le conseil d'arrondissement, pour le conseil général et pour la Chambre des députés. A l'inverse, qui est électeur pour les élections dites législatives est électeur aussi pour les élections dites administratives.

C'est aujourd'hui un principe qui nous semble tout naturel et qui cependant n'a pas toujours existé. Par exemple, sous la Monarchie de Juillet, on a commencé à admettre l'élection pour les conseils locaux. On a indiqué qu'à partir de l'an VIII, les membres des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement et des conseils généraux, étaient nommés directement, soit par l'Empereur, soit par le préfet. A partir de la Monarchie de Juillet, on décide que les conseils municipaux et les conseils généraux seront élus, mais par des listes extrêmement restreintes. D'abord, les électeurs politiques, ceux qui payaient les 200 francs d'impôts, puis les gens munis d'un diplôme, les gens inscrits sur la liste du jury, etc.

Pour les élections au conseil général, il y avait des conditions plus rigoureuses et ces conditions étaient encore plus rigoureuses pour les élections au conseil municipal. Il y avait donc une sorte de pyramide, il y avait trois listes : conseil municipal - conseil général et d'arrondissement - et chambre des députés.

A partir de 1848, on a le suffrage universel à tous les degrés ; par conséquent, il semble qu'on devrait avoir l'unité de liste. Mais la loi de 1874, sur l'électorat municipal, demande des conditions particulières pour être électeur municipal. Pour choisir un député, tout citoyen majeur et conscient est capable, le peut. Mais pour choisir un conseiller municipal, il faut avoir la connaissance des affaires de la commune, par conséquent être particulièrement attaché à une commune et y avoir un domicile par exemple depuis deux ans, car sans cela on transformera les élections municipales en élections législatives : on ne votera pas pour la liste

Source : BIU Cujas

qui sera capable de mieux aménager la voirie ou les halles, on votera pour la liste socialiste ou radicale, etc..

Il y avait dans cette loi une bonne intention, mais qui ne s'est pas réalisée ; à partir de 1884, on a décidé qu'il n'y aurait plus qu'une seule liste. Par conséquent la législation de la liste électorale qui va être étudiée sera la législation qui se retrouvera en droit administratif pour le conseil municipal, pour le conseil général et pour le conseil d'arrondissement.

M. de Falloux, dans un livre fort intéressant qu'il a publié sous le titre "Les mémoires d'un royaliste", dans le Tome II, p. 409, se déclare partisan du suffrage universel pour les élections municipales, et adversaire du suffrage universel pour les élections législatives. M. de Falloux cite le passage de l'esprit des Lois, dans lequel Montesquieu dit que la Masse est incapable de décider en matière politique. Mais Montesquieu disait par contre : la masse est absolument apte à choisir les hommes. Si Montesquieu vivait aujourd'hui, il aurait une opinion différente, et d'autre part, si M. de Falloux avait vu fonctionner le suffrage universel dans les petites communes, il se serait aperçu qu'il était bien optimiste, parce que les erreurs que le suffrage universel commet dans les élections législatives, il les commet également dans les élections municipales. Ce n'est jamais la considération de capacité qui guide l'électeur, mais les considérations politiques.

I - Permanence de la liste électorale

Il y a toujours une liste électorale, même s'il n'y a pas d'élection en vue. La liste électorale existe en cas qu'il y ait des élections. C'est un principe qui nous paraît tout naturel, mais qui est également un principe péniblement acquis.

Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, il n'y avait pas de permanence des listes. On faisait la liste électorale à l'occasion de chaque élection. Dans ces conditions, les fraudes ou tout au moins les erreurs étaient bien faciles.

D'autre part, l'art. 5 de la loi électorale de 1817 disait simplement : la liste électorale doit être publiée avant l'élection. Alors, la liste électorale était affichée dans la nuit qui précédait le jour de l'élection. Il résulte des débats sur les élections contestées que ces listes étaient écrites en toute petite écriture et affichées très haut, de sorte qu'il n'y avait aucune espèce de vérification.

Source : BIU Cujas

IV- Périodicité de la révision de la liste électorale

La liste électorale est revisée périodiquement chaque année alors même qu'il n'y a pas d'élection en vue parce qu'il peut toujours y avoir une élection. Un député peut mourir, le maire, le conseil municipal peuvent donner leur démission, etc..

Procédure de révision de la liste électorale

La liste électorale est revisée du 1° au 31 Mars. Alors, il y a une procédure qui paraît assez complexe, mais qui, en réalité, ne présente pas beaucoup de difficulté. Il y a d'abord une révision du 1° au 10 Janvier. Cette révision est faite par une commission que l'on appelle la commission administrative. Cette commission comprend dans l'ensemble des communes (sauf Paris) : le maire, un délégué du préfet et un délégué du conseil municipal. La présence du délégué du préfet est nécessaire lorsque le conseil municipal est d'une opinion opposée à celle du préfet ; lorsque le délégué du préfet est de la même opinion que le conseil municipal sa présence ne présente aucune garantie. On pourrait même dire : au contraire.

A Paris, en vertu de la loi sur l'électorat municipal du 7 Juillet 1874, il y a une liste par quartier. Dans les provinces, il y a une liste par commune. Paris est divisé en vingt arrondissements chaque arrondissement étant désigné par un numéro, les petits numéros au centre. Chaque arrondissement est divisé en quatre quartiers. Les quartiers sont désignés par des noms : Sorbonne, Val de Grâce, Goutte d'or, etc. Les quartiers ont leur intérêt parce que c'est chaque quartier qui élit son conseiller municipal, qu'il y a à Paris 80 quartiers, donc 80 conseillers municipaux.

A Paris, les listes électorales sont dressées dans la mairie de chaque arrondissement, mais il y a une liste par quartier. Cette liste est revisée par une commission qui comprend un maire administratif, nommé par le gouvernement ou son adjoint, le conseiller municipal du quartier et un électeur désigné par le préfet.

Du 1° au 10 Janvier on dresse, on inscrit, on révise, et cette révision est extrêmement importante parce que s'il n'y a pas de réclamation, cette revision va valoir pour toute l'année. Or, dans l'immense majorité des cas, il n'y aura pas de réclamation, parce que les électeurs ne se préoccupent de la révision que le jour où l'élection est venue.

Avant le 15 Janvier, la liste ainsi révisée est déposée à la mairie où le public peut en prendre connaissance. D'autre part, ceux qui sont

Source : BIU Cujas

radiés sont avisés par une lettre - qui très souvent d'ailleurs ne leur arrive pas, soit par fraude soit par négligence.

A partir du 15 Janvier, il y a un délai de 20 jours pour les réclamations. Les réclamations ne supposent aucune espèce de formalité. Il y a dans les mairies un registre, où l'électeur signe sa réclamation. A ce moment-là, toute le monde peut réclamer. Il y a ce que l'on appelle une action populaire. On peut réclamer pour soi si on est rayé si on n'est pas inscrit. On peut aussi réclamer pour les autres ; on peut demander qu'un individu qui a été rayé soit réintégré et on peut demander, au contraire, qu'un individu qui a été réintégré soit rayé. Il y a là une disposition, qui a une très grande importance, notamment là où il y a des partis organisés, c'est-à-dire des partis dans lesquels on paie une cotisation et à la tete desquels il y a un personnel salarié.

D'autre part, le préfet ou le sous-préfet peuvent aussi faire des réclamations. Ces réclamations sont examinées par une seconde commission, que l'on appelle la commission municipale, parce qu'elle comprend les membres de la première commission plus deux délégués du conseil municipal. Par conséquent, le conseil municipal y est en majorité. Donc, le maire, un délégué du préfet et trois délégués du conseil municipal. A Paris, cette commission de révision comprend la première commission, c'est-à-dire le maire ou l'adjoint, un conseiller municipal du quartier, un électeur désigné par le préfet, puis deux électeurs, qui sont désignés par la première commission. Cette commission statue sur les réclamations et la décision est notifiée dans les trois jours à l'intéressé, à domicile et par écrit. C'est là une véritable décision judiciaire ; on considère que cette commission est une commission juridictionnelle.

Contre la décision de cette commission, il peut être fait appel dans les cinq jours devant la justice de paix et l'appel peut être fait par tous c'est-à-dire par tous les électeurs, non seulement par celui qui a été rayé ou réintégré, mais encore par tous les autres citoyens, et il est remarquable que c'est un appel qui peut être fait même par ceux qui n'ont pas réclamé devant la commission. Il y a là encore une action populaire extrêmement large, qui aurait de l'intérêt s'il y avait des partis organisés.

Pour faire cette réclamation, il faut

Source : BIU Cujas

aller au greffe de la justice de paix, sans autre formalité. Le juge de paix statue dans les dix jours. Il y a encore une garantie contre la décision du juge de paix : on peut se pourvoir en cassation Mais seuls peuvent se pourvoir en cassation, les particuliers qui ont été parties devant le juge de paix. Il n'y a plus ici d'action populaire.

On voit la procédure, évidemment assez compliquée, qui a pour objet de multiplier les garanties de sincérité de la révision électorale : 1°- commission dite administrative ; 2°- une commission municipale - 3°- le juge de paix - 4°- la Cour de Cassation. Il faut remarquer que lorsqu'on est devant la Cour de Cassation, c'est la chambre des requêtes, qui examine le recours et qui statue elle-même.

A la Cour de Cassation, il y a le côté civil et le côté criminel. A la Chambre criminelle, on se pourvoit contre les décisions des juridictions répressives et c'est cette chambre criminelle qui statue. Au contraire, au civil, il y a un double examen par la Chambre des requêtes et par la Chambre civile. La Chambre des requêtes fait subir aux recours une espèce d'examen préalable ; elle examine si le recours est raisonnable, s'il paraît fondé, s'il est recevable . Si la Chambre des requêtes repousse le recours, c'est fini. Si la Chambre des Requêtes admet le recours, il faut aller devant la Chambre civile qui statue définitivement. Par conséquent, en principe, la Chambre des Requêtes ne statue pas sur le fond du recours , mais dit seulement que le recours sera ou ne sera pas examiné par la Chambre Civile. En matière de révision de la liste électorale depuis la loi du 29 Juillet 1913, c'est la Chambre des requêtes qui est saisie et qui statue. Avant la loi de 1913, au contraire, il y avait une disposition inverse qui dispensait de l'examen de la Chambre des Requêtes : on allait tout de suite devant la Chambre civile.

Les listes électorales doivent être closes le 31 Mars, sauf toutefois pour ceux qui ont fait le nécessaire dans les délais voulus. Si l'on s'est pourvu devant le juge de paix et que le juge de paix n'ait pas statué ; si le juge de paix statue après, on peut se faire inscrire. Ou bien si on s'est pourvu devant la Cour de Cassation, qui ne statue que le 5 ou 6 avril, on peut encore se faire inscrire.

La Cour de Cassation ne statue jamais au fond. La Cour de Cassation casse ; elle annule ou

Source : BIU Cujas

confirme le jugement ou la décision ou l'arrêt qui lui est déféré. Par conséquent, la Cour de Cassation après avoir annulé, va renvoyer devant une autre juridiction du même ordre que celle qui a rendu la décision cassée pour que cette juridiction statue. Lorsque c'est, par exemple, une décision du juge de paix d'Orléans, qui a refusé l'inscription, cette décision est annulée par la Cour de Cassation, qui renverra devant le juge de paix de Blois, ou d'un canton quelconque. On voit, en cas de mauvaise volonté de l'administration, toutes les difficultés que l'on peut avoir avant d'obtenir une décision. Mais tout cela se fait sans frais, sans formalités, sans ministère d'avocat, etc.

Les 31 mars, les listes sont closes. Mais le maire peut encore rayer les décédés, ce qu'on ne fait d'ailleurs pas toujours, et il doit rayer aussi ceux qui ont été déclarés déchus par un jugement. Mais après le 31 mars, il ne peut ajouter personne sur la liste. Seulement, ceux qui ont obtenu une décision de justice, pourront présenter cette décision de justice et voter quoique non inscrits.

La carte électorale

Ceux qui sont inscrits sur la liste électorale reçoivent une carte, que l'on appelle la carte électorale. C'est le moyen de prouver au bureau de vote qu'on est inscrit sur la liste. C'est le moyen commode, mais ce n'est pas le moyen nécessaire, c'est-à-dire qu'on peut voter, même si on a oublié ou si on a perdu sa carte. Seulement alors il faut prouver son identité. Dans les petites communes, cela n'a évidemment aucune importance, puisque tout le monde se connaît. Dans les grandes villes, il y a l'institution des témoins. Mais les témoins, ce sont des individus qui se tiennent devant la mairie et qui témoignent moyennant rémunération De sorte que si, dans une élection, il y avait beaucoup de gens qui votent sans carte électorale, on pourrait supposer qu'il y a eu une certaine fraude.

La carte électorale doit être envoyée au domicile de l'électeur. Autrefois cette règle n'existait pas ; il fallait aller dans la mairie chercher sa carte. Il en résultait un encombrement et aussi que beaucoup d'électeurs n'allaient pas chercher leur carte. Alors la loi a imaginé, pour faciliter l'élection, d'ordonner l'envoi de la carte à domicile. Cela donne lieu à des fraudes très grandes, parce qu'on envoie des cartes à tous ceux qui sont inscrits et tous ceux sont inscrits n'ont certes pas le droit de voter. Alors les concierges prennent les cartes et elles sont à la disposition de tous. Il est donc très difficile d'obtenir une véritable législation de la sincérité

Source : BIU Cujas

électorale.

Conséquences de l'inscription sur la liste électorale

1°- tout individu inscrit sur la liste électorale doit être admis au vote.

1°- Tout individu inscrit sur une liste électorale doit être admis au vote, même s'il n'est pas électeur. Il est inscrit, il doit voter. Si on admettait la règle inverse, les bureaux de vote auraient une tendance à refuser tous les bulletins des gens dont ils suspectent les opinions politiques.

Mais si l'on vote sans en avoir le droit on commet un délit ; on sera puni, on sera frappé d'amende ou d'emprisonnement. D'autre part, le juge de l'élection pourra décider que l'élection a été viciée quand des individus inscrits ont voté alors qu'ils n'en avaient pas le droit. S'il y a une élection à une voix et qu'un individu n'ayant pas le droit de voter ait voté, le juge pourra annuler l'élection.

Par contre, tout individu, qui n'est pas inscrit sur une liste électorale, ne peut pas voter, même s'il réunit toutes les conditions du vote. Il y a très fréquemment des incidents à ce point de vue.

Le vote des militaires

Il y a des individus inscrits qui ne peuvent pas voter, qui n'ont pas l'exercice du droit de vote, quoique inscrits sur la liste électorale, des individus qui sont dans certaines situations de fait, qui peuvent cesser d'un moment à l'autre. Par exemple, les militaires en activité de service sont inscrits sur la liste électorale, mais ne peuvent voter. Ils y sont tous inscrits et doivent y être inscrits parce que le service militaire peut cesser et doit cesser à un moment donné ; comme on ne peut pas refaire la liste électorale après le 31 mars, il faut que les militaires soient inscrits sur la liste électorale pour que, s'ils sont libérés au cours de l'année, et qu'il y ait une élection, ils puissent voter.

Il y a des exceptions : peuvent voter les soldats en congé de plus de trente jours. Cela pourrait donner lieu à certains abus, parce qu'il dépend de l'autorité militaire, en ne donnant pas le congé de plus de trente jours, de ne pas permettre de voter.

On empêche les militaires de voter, exclusivement pour des motifs de discipline militaire. Si on permet aux militaires de voter, on doit leur permettre d'exercer tous les droits afférents à l'exercice du droit de citoyen, et on s'est aperçu, notamment en 1848, que cela n'allait pas sans inconvénient. On a vu dans des réunions publiques, des

Source : BIU Cujas

sergents injurier leur colonel, puisque à ce moment-là le colonel et le sergent étaient de simples citoyens. D'autre part, il y a lieu de craindre, notamment dans certains pays à certaines époques, une certaine pression. Sous la Restauration, les militaires votaient alors, le Ministre de la guerre, M. de Damas, envoya une circulaire à tous les officiers électeurs pour leur dire de voter civilement comme citoyens et loyalement comme des militaires obéissants. Ce qui voulait dire qu'il fallait voter pour le candidat officiel.

La discipline militaire est difficilement compatible avec l'exercice du droit de vote, mais c'est une question excessivement controversée. Les partis bourgeois sont en général partisans du vote des militaires de carrière ; les partis de gauche sont, au contraire, partisans du vote des soldats. La vraie solution serait de renvoyer l'âge électoral jusqu'à la fin du service militaire obligatoire. Alors, on pourrait faire voter les militaires de carrière. Car il y a une question qui se pose à propos du vote des femmes. Il y a par exemple la question de la femme du gendarme : le gendarme étant militaire ne peut pas voter, mais sa femme va pouvoir voter.... de sorte que chaque fois qu'on parle du vote des femmes, on voit surgir l'objection de la femme du gendarme.

2°- Ne peuvent pas voter les individus internés dans un asile d'aliénés

2°- Ne peuvent pas voter, les individus internés dans un asile d'aliénés. Cela suppose qu'ils ne sont pas interdits; car s'ils sont interdits, ils n'ont pas la jouissance du droit de vote. Mais il y a 6 à 700 interdictions par an et plus de 100.000 internements dans des asiles d'aliénés. Tous les aliénés doivent être inscrits sur les listes électorales, parce qu'on suppose qu'ils peuvent guérir. A la différence des simples gâteux, les aliénés ne sont pas conduits en troupe au bureau de vote. On va même plus loin : si un aliéné s'évade et vient se présenter au bureau de vote, il ne peut pas voter. Pour pouvoir voter, il faut qu'il soit libéré dans les formes régulières de la loi.

3°- Ne peuvent pas voter les détenus et les accusés en fuite

3°- Ne peuvent pas voter les détenus et les accusés en fuite. Ce sont là des situations qui peuvent cesser d'un moment à l'autre ; c'est pour cela qu'il faut que ces individus soient inscrits.

4°- Peuvent voter ceux qui sont porteurs d'une décision de justice

4°- On peut voter quoique non inscrit, si on est porteur d'une décision de justice ordonnant l'inscription ou annulant une radiation. On a été rayé, on a réclamé devant le juge de paix, il n'a statué qu'après le 31 Mars, la liste électoral est close ; on peut venir devant le bureau de vote avec la décision du juge de paix. Ou bien la Chambre des Requêtes a

Source : BIU Cujas

annulé la décision du juge de paix ; on peut se présenter encore avec la décision de la Cour de Cassation.

Conditions requises pour pouvoir être inscrit sur la liste électorale d'une commune

Pour être inscrit sur la liste électorale d'une commune, il est nécessaire d'avoir avec cette commune certains liens. Ces liens étant définis actuellement par la loi du 29 Juillet 1913. L'art. 2 de cette loi dispose : la liste électorale comprend 1°- tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune où ils habitent depuis six mois au moins ; 2°- Ceux qui figureront pour la 5ème fois, sans interruption, l'année de l'élection, au rôle d'une des quatre contributions directes, ou au rôle des prestations en nature, et s'ils ne résident pas dans la commune auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux.

Pour être inscrit sur la liste électoral d'une commune, il faut donc avoir avec cette commune certains liens. Ces liens sont :

1°- le domicile réel

1°- Le domicile que la loi qualifie de domicile réel. Qu'est-ce que le domicile ? C'est une notion qui sera étudiée au cours de droit Civil et qui est une notion extrêmement délicate. Le domicile est l'endroit où l'on a son principal établissement. Si on n'a pas de principal établissement, on est censé avoir gardé le domicile de ses parents. Il y a des gens qui, grâce à cette disposition, restent toujours inscrits dans la commune où ils sont nés. Donc le domicile c'est-à-dire un lien idéal, un lien juridique, là où l'on a son principal établissement.

2°- La résidence de six mois

2°- A défaut de domicile, une résidence de six mois. Le fait que depuis six mois on habite dans une commune. La durée de six mois est exigée pour la résidence, mais n'est pas exigée pour le domicile. Par exemple, voilà un magistrat inamovible, qui est envoyé dans une commune au mois de Décembre. Il peut se faire inscrire jusqu'au 31 Mars dans la commune où il est nommé, parce qu'il a son domicile ou sa résidence obligatoire dans cette commune. Au contraire, si on va dans une commune, qu'on y reste sans y avoir sa résidence depuis six mois, il faut attendre que les six mois soient écoulés. Par conséquent, il pourra arriver qu'on n'ait pas six mois de résidence avant la clôture de la liste électorale.

3°- Inscription au rôle d'une des contributions directes ou au rôle des prestations.

3°- Inscription au rôle d'une des contributions directes ou au rôle des prestations en nature. La loi de 1913 dit : une des quatre contributions directes. Ce sont les quatre vieilles, qui ont disparu et ont été remplacées par l'impôt général sur le revenu et les impôts cédulaires. On peut donc être inscrit sur la liste électorale, si on est ins-

Source : BIU Cujas

crit au rôle d'une des contributions directes.

Ce qui se produisait et s'est produit en fait dans plusieurs communes, c'est que 60 individus, 100 individus d'une commune voisine avaient à eux tous un mètre carré de terrain ; ils sont inscrits au rôle des contributions directes pour l'impôt foncier, et immédiatement ils demandent leur inscription sur la liste électorale. C'est pour éviter ce système que l'on appelle le système des "escadrons volants" d'électeurs, que la loi de 1913 exige qu'on figure pour la cinquième fois sans interruption au rôle des contributions. Il faut donc une inscription de cinq ans.

Ce qui l'emporte, c'est la résidence de six mois. Si un individu est inscrit sur deux listes : au domicile et à la résidence, le maire lui demande lequel il choisit. Si l'électeur ne répond pas, l'inscription a lieu à l'endroit de la résidence de six mois.

emande d'ins-
ription sur une
iste nouvelle

Lorsqu'on demande son inscription sur une liste nouvelle, il faut justifier qu'on a demandé sa radiation sur la liste où l'on était précédemment inscrit. Il faut justifier que l'on a demandé, mais il n'est pas nécessaire de justifier qu'on a obtenu. Il n'est donc pas nécessaire de rapporter un certificat de radiation.

Nous avons eu le 6 Février 1929 un arrêt assez curieux de la Chambre des Requêtes en matière d'inscription sur une liste. Le Juge de paix de Basse-Terre, à la Guadeloupe, avait inscrit tout un équipage de marins de commerce qui le lui avaient demandé. Ces marins étaient là pour un certain temps, et il allait y avoir une élection. Les marins demandent donc d'être inscrits, puisqu'ils ne peuvent voter nulle part. Le juge de paix, qui avait le coeur sensible et l'esprit peu juridique, décide d'inscrire ces marins. Naturellement la Chambre des Requêtes a annulé cette décision, car les marins n'avaient pas à Basse-Terre une résidence de six mois.

ul ne peut ê-
re inscrit sur
lusieurs lis-
es électorales.

Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales. C'est ainsi que s'exprime l'article Ier de la loi du 29 Juillet 1913. Ce n'est pas un délit d'être inscrit sur plusieurs listes. C'est un délit de demander "et d'obtenir" d'être inscrit sur plusieurs listes électorales. Il y a là quelque chose d'assez curieux au point de vue pénal, parce qu'il y a là un délit, dont la réalisation dépend de la volonté du maire. Au point de vue juridique, cela ne se construit pas très bien.

l'usage des
inscriptions
ultiples.

C'est un délit de profiter d'inscriptions multiples que l'on n'a pas demandées. Seulement, il y a des hypothèses où on se demande, au

Source : BIU Cujas

point de vue pénal, s'il y a délit. La jurisprudence décide que c'est un délit de voter au premier tour dans une commune et au second dans une autre, car le premier et le second tours ne font qu'une élection. Mais ce n'est pas un délit de voter dans une commune pour les élections législatives et dans une autre commune, au cours de la même année pour les élections municipales; les lois pénales étant d'interprétation stricte. Cependant, au lendemain de la loi de 1913, une circulaire du Ministère de l'Intérieur a décidé qu'il n'y avait plus qu'un seul domicile électoral, qu'une fois qu'on l'avait choisi, on ne pouvait plus voter ailleurs.

Tout électeur peut prendre connaissance et copie de la liste électorale.

Tout électeur peut prendre connaissance et copie de la liste électorale, en vertu de l'art. 4 de la loi de 1874. A Marseille, il y a eu, aux dernières élections municipales, des choses tout à fait remarquables. Il y a une ligue, dite pour la sincérité du vote. Cette ligue va à la mairie et demande communication et copie de la liste électorale. On oppose toutes sortes d'objections, et on ne communique pas la liste, contrairement à la loi. Nos gens insistent. Alors, lorsque le maire voit que les gens n'ont pas le temps de copier la liste, on consent à ce qu'ils la copient, pensant qu'ils ne le pourront pas. Mais ces gens sont arrivés avec des cinématographes et on a cinématographié la liste. Après quoi, on a envoyé une lettre recommandée à chaque électeur. Il est arrivé 7.000 lettres avec la mention: "Décédé". Tous ces individus décédés avaient voté. On s'est pourvu devant le conseil de préfecture, mais on n'avait pas la preuve, alors le conseil de préfecture a validé l'élection. On a eu la preuve, on est alors allé devant le Conseil d'Etat, qui a dit qu'il ne pouvait pas juger sur des moyens qui n'avaient pas été produits en première instance.

Le Scrutin

L'exercice du droit de vote. La règlementation du scrutin.

Relativement aux conditions de temps, de lieu, de forme, de majorité, dans lesquelles s'exerce le droit de vote, il y a tout un ensemble de problèmes, qui apparaissent, à un examen superficiel, comme étant de simple règlementation, et qui sont cependant d'un grand intérêt. En effet, suivant que l'on adopte une règlementation, ou qu'on en adopte une autre on arrive à des résultats tout différents. Par exemple en Angleterre, les membres de la Chambre des Communes sont élus au premier tour de scrutin; il y a 100 électeurs, un candidat a 40 voix, l'autre en a 30 l'autre en a aussi 30. Celui qui en a 40 est élu.

Source : BIU Cujas

Dans d'autres pays, et notamment dans la plupart des pays qui ont adopté leur constitution au lendemain de la guerre, on a le système de la représentation proportionnelle. En France, c'est le système de la majorité, auquel on est revenu après une expérience de huit ans. En Italie, les électeurs ne choisissent pas à proprement-parler leurs députés: les commissions syndicales dressent une liste de 600 membres, le grand conseil fasciste choisit sur cette liste 400 individus, dont la liste est envoyée dans tout le pays, et par oui ou par non les électeurs disent s'ils veulent ou ne veulent pas avoir ces 400 députés.

Dans certains pays, le vote est libre, dans d'autres, il ne l'est pas. Dans certains pays, l'électeur doit se présenter et dire à haute voix le candidat pour lequel il vote; chez nous, il y a le vote secret. Par conséquent, le suffrage universel peut être, soit étendu, soit au contraire limité par la règlementation du scrutin.

Le vote est direct.

D'abord le vote est direct, c'est-à-dire que dans toutes nos élections au suffrage universel, élections au conseil municipal, élections au conseil d'arrondissement, au conseil général, ou enfin à la Chambre des députés, l'électeur désigne lui-même le candidat pour lequel il vote. C'est ce que on appelle le suffrage direct.

Le suffrage indirect.

Au système du suffrage direct, on oppose le suffrage indirect, ou à deux ou à plusieurs degrés, dans lequel l'électeur ne choisit pas lui-même le député, mais se borne à désigner un autre électeur qui, se réunissant aux autres électeurs du second degré, choisira le député. C'est le système qui a fonctionné, de 1789 à 1814, dans la constitution de 1791, dans la constitution de l'an III. Le vote était à deux degrés: il y avait des électeurs primaires, c'est-à-dire l'ensemble des citoyens actifs, et il y avait les électeurs secondaires. Les électeurs primaires "Assemblées primaires", se bornaient à choisir un certain nombre d'entre eux, par exemple 1 sur 200; ces électeurs secondaires se réunissaient alors et formaient à proprement parler des "assemblées électorales".

Aujourd'hui en France, le suffrage est direct. Il y a un système de suffrage indirect pour le Sénat, auquel on reviendra.

Critiques du suffrages à deux degrés.

Au point de vue théorique, on a dit que le suffrage à deux degrés serait peut-être meilleur, qu'il serait plus éclairé, plus mesuré, plus pondéré, qu'il serait conservateur, qu'il éviterait les erreurs et les emballements. Toutes ces

Source : BIU Cujas

formules paraissent très théoriques. Elles se résument en ceci qu'on appelle le suffrage indirect le suffrage "filtre", par lequel on arrive à des résultats plus épurés (Cf. La démocratie en Amérique de Tocqueville, et une brochure de Taine: Du suffrage universel et de la manière de voter).

En réalité, les avantages que l'on attribue au suffrage à deux degrés sont des avantages théoriques, parce que très rapidement il aboutit aux mêmes résultats que le suffrage direct. Au début, le suffrage à deux degrés fonctionne normalement, c'est-à-dire que les électeurs choisissent parmi eux ceux qui leur paraissent plus sages, plus doués de bon sens, plus cultivés et les chargent de choisir qui ils veulent. Mais au bout de très peu de temps - et c'est ce qui s'est produit en Amérique pour l'élection du président des Etats-Unis - celui qui sollicite d'être désigné comme électeur secondaire s'engage, si on l'élit, à voter pour un tel. De sorte que le bénéfice des deux degrés est perdu et devient une complication inutile. Aux Etats-Unis, c'est avant même que les électeurs secondaires se soient réunis que l'on sait qui est président des Etats-Unis. Les félicitations sont envoyées au président des Etats-Unis, au lendemain même des élections primaires.

Le vote est libre et il est sincère.

Le vote est libre et sincère. La période électorale.

A ce point de vue, la loi prend des précautions en ce sens. D'abord la loi prend des précautions pour que le vote soit réfléchi. Il faut que l'électeur ait le temps et les moyens de connaître les candidats. C'est à cette idée que correspond le principe de la période électorale. Les électeurs sont convoqués par un décret, lorsqu'il s'agit de la Chambre des députés, c'est-à-dire par un acte du Président de la République . Il est donc assez remarquable que, lorsqu'il s'agit de composer le pouvoir législatif, ce soit un acte du pouvoir exécutif, qui soit nécessaire au début pour convoquer les électeurs. Un délai de vingt jours doit s'écouler entre le jour du décret et celui de l'élection. Donc, 1° - les électeurs doivent être avertis; 2° - ils doivent être avertis à temps.

La loi permet aux candidats de se faire connaître. Les affiches, pendant cette période électorale, sont dispensées de timbre. Les affiches ordinaires sont assujetties à un impôt perçu sous la forme d'un timbre, vendu par l'administration. Ce timbre est dit de dimension, c'est-à-dire que plus l'affiche est grande, plus le timbre est coûteux.

Source : BIU Cujas

Mais pendant la campagne électorale les candidats sont dispensés du timbre. Le candidat a donc moins à dépenser pour se faire connaître.

Pendant la période électorale, la loi facilite l'envoi des bulletins et l'envoi des circulaires. Pratiquement les choses se passent de la façon suivante: il y a une commission à la préfecture, sous la présidence du président du tribunal, qui est composée des candidats, ou de représentants des candidats, et qui est chargée de l'envoi à domicile des bulletins et des circulaires. Cet envoi est fait gratuitement pour la Chambre des députés. Cela n'existe pas pour les élections au conseil général, au conseil d'arrondissement ou au conseil municipal.

La loi cherche à préserver l'électeur contre la pression du gouvernement et contre la pression des particuliers. Il y a des lois des 20 et 30 Mars 1914, qui prohibent et qui punissent la corruption et règlementent l'affichage. La loi prohibe notamment les agissements de nature à laisser croire qu'une candidature est officielle. Les agents de l'autorité ne peuvent pas distribuer les bulletins de vote et les circulaires. Il est interdit de faire des affiches sur papier blanc, ou sur papier tricolore.

La loi punit les violences. On n'admet pas d'électeur porteur d'arme dans la salle du vote. On punit la menace, la corruption, la calomnie, les fausses nouvelles. Cette loi est rarement appliquée. On admet, par exemple, qu'un individu puisse promettre toutes sortes de faveurs aux frais du gouvernement, mais on n'admet pas qu'un individu promette une faveur à ses frais. Je vous ferai faire une fontaine aux frais du gouvernement: c'est licite; mais: je vous paierai une fontaine: c'est de la corruption.

Le secret du vote.

Le suffrage est secret. Chaque électeur doit voter dans des conditions telles que personne ne puisse connaître son vote.

Faut-il que le vote soit secret.

D'abord le principe du secret du vote. On a dit que le vote ne doit pas être secret, que le vote public a une grande supériorité morale sur le vote secret. Le vote public, c'est la franchise et la loyauté, c'est la noblesse du caractère. On fait remarquer qu'avec le scrutin secret les électeurs jouissent d'un privilège d'irresponsabilité. Les électeurs n'auront même pas de responsabilité morale. Montesquieu était partisan du vote public. Pendant longtemps, on a cru à la publicité du vote pour ces considérations morales. Il faut ajouter aussi que le vote public empêche les falsifications du vote; chacun devant dire qu'il vote pour Un Tel, le bureau écrit, mais les gens

Source : BIU Cujas

qui sont autour peuvent aussi écrire. Au contraire, av le système du secret du vote, le public voit remettre les bulletins, mais il ne voit pas ce que deviennent les bulletins tout au cours de la journée.

Cependant, malgré ces considérations, il y a un mouvement irrésistible de toutes les législations en faveur du secret du vote. Le vote secret est en effet, nécessaire pour assurer l'indépendance de l'électeur à l'égard de ses supérieurs, s'il est fonctionnaire, de ses patrons s'il est employé, de l'administration s'il est simple citoyen.

En second lieu, le vote secret déjou quelque peu la corruption. Lorsqu'il est absolument secret, en effet, l'électeur peut bien accepter de l'argent, mais il votera ensuite comme il voudra. Avec le vote secret, on ne sait jamais s'il en a donné au corrupteur pour son argent. Au contraire, avec le vote public, le corrupteur peut être là pour constater et pour payer ensuite. Le vote public est une caus d'abstention: si on ne veut pas se compromettre, on ne va pas voter. Enfin, il est certainement une cause de troubles, de rixes, de persécutions. On a vu certains votes publics, où ceux qui avaient voté contre le désir du gouvernement ou des supérieurs ont été persécutés. Par exemple, au scrutin du 28 Floréal an XII, la plupart des élèves de l'Ecole d'Artillerie avaient voté: non, cinq d'entre eux furent punis pour avoir vot contre l'Empereur, parce qu'ils étaient considérés comm les meneurs. Dans ces conditions, il est certain qu'il n'y a aucune liberté. Voilà donc pour le principe du secret du vote.

Comment est organisé le principe du vote secret. Réception des bulletins.

En ce qui concerne l'organisation du principe, il y a d'abord des règles sur la réception des bulletins. Les bulletins sont reçus sous le contrôle de l'électeur, c'est-à-dire que le vote a lieu en public. Il y a un bureau de vote qui est chargé de r cevoir les bulletins. Ce bureau comprend un président, qui est le maire, et quatre conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau. Ces cinq premières personnes choisissent un secrétaire, qui fait partie du bureau. Lorsqu'il s'agit de l'élection municipale, le bureau comprend le maire, puis deux électeurs pris parmi les plus jeunes et deux électeurs pris parmi les plus âgés. A l'ouverture du scrutin, les pouvoirs du bureau sont assez réduits. Le bureau est obligé de recevoir tous le bulletins de ceux qui sont inscrits sur la liste électorale.

Comptage des bulletins.

Le comptage des bulletins est fait sous le cnntrôle des électeurs. Lorsqu'il y a plus de 200 électeurs dans une commune, le bureau désigne des scrutateurs, c'est-à-dire des gens, qui seront chargés

Source : BIU Cujas

de dépouiller les bulletins, et les candidats peuvent proposer des scrutateurs. Le bureau désigne ces scrutateurs parmi les électeurs proposés par les candidats.

Il doit y avoir des tables disposées de telle sorte que le public puisse circuler autour de ces tables. Il doit y avoir un contrôle du public, mais qui n'est pas organisé, qui s'exerce spontanément.

Le résultat est proclamé dans chaque section de vote par le bureau, et lorsqu'il s'agit de la Chambre des députés, le résultat définitif est proclamé le mercredi qui suit le jour de l'élection par la commission de recensement, composée du président du tribunal et des quatre conseillers généraux les plus anciens. Le titre du député, c'est la décision de la commission de recensement.

Insuffisance de ce système.

Tout ce système est singulièrement insuffisant pour assurer la sincérité du vote. Il est insuffisant notamment dans les petites communes rurales. Dans une petite commune rurale, où on a de 50 à 100 électeurs; le scrutin étant ouvert de 8 heures du matin à 6 heures du soir, le matin, dans les pays catholiques, les électeurs vont à la messe et s'en vont voter. Puis il n'y en a presque plus de toute la journée. Par conséquent, le maire, et pratiquement le secrétaire de la mairie (souvent instituteur), reste complètement seul en face de cette urne, dont il peut changer les résultats. Evidemment, il y a deux clefs, l'une qui est entre les mains du maire et l'autre qui est entreles mains d'un membre du bureau, mais les deux clefs peuvent être réunies dans la même main et la même clef peut ouvrir les deux serrures. Il se passe, par conséquent, des choses extrêmement graves. Il y a là quelque chose de tout à fait imparfait. Il suffirait que, lorsqu'il y a 50 électeurs, le scrutin soit ouvert pendant quelques heures. Ce qui se produit aussi, c'est qu'à midi le bureau s'en va déjeuner, et on revient vers 2 ou 3 heures; alors l'urne reste toute seule pendant ce temps,

Quant au dépouillement, dans les campagnes, lorsqu'il n'y a pas lieu à scrutateurs, le maire met son siège contre le mur; il y a une grande table, il prend un bulletin, il le lit et renverse le nom en bas; il y a Dupont, il lit Durant, et les personnes présentes n'osent rien dire. Il y a des progrès à réaliser.

A ce point de vue, la Belgique donne un excellent exemple de sincérité dans le dépouillement du scrutin. Ce dépouillement est fait par la justice et chaque candidat peut désigner des témoins, qui ont mission de surveiller le dépouillement. En France,

Source : BIU Cujas

le candidat n'a aucun moyen de faire surveiller ce dépouillement, car il ne peut prendre dans la salle du scrutin que les électeurs de la commune; or le maire d'une commune ne peut être surveillé que par des gens d'une autre commune, avec lesquels il ne vit pas tous les jours. Il y a évidemment des mesures que prend la loi, mais qui ne servent pas, à cause de l'inorganisation des partis et de l'absence des témoins.

A mesure qu'un candidat arrive, il faut l'émarger, c'est-à-dire que le secrétaire signe liste à côté du nom de chaque électeur qui vient de voter. Ces listes d'émargement sont à la disposition des électeurs, mais rares sont ceux qui vont les voir. Il y a pourtant parfois des personnes qui sont émargées et qui ne sont pas allées voter. On a donc un système de sincérité du vote tout à fait imparfait.

Le système de l'enveloppe et le système de l'isoloir.

Le secret du vote est assuré par le système de l'enveloppe et le système de l'isoloir. Le décret du 2 Février 1852 disposait: le bulletin doit être sur papier blanc et sans signe extérieur. Pratiquement il y a une multitude de papiers blancs, que l'on appelle blanc commercialement, et que l'on appelle couramment papier blanc et qui sont cependant de diverses nuances: crême, craie, gris, ardoise, jaune.

De plus, on peut avoir du papier extrêmement mince, qui est du papier blanc, ou du papier cartonné, qui est encore du papier blanc; du papier de journal, du papier glacé.

Donc, sous le régime du décret de 1852, on pouvait voir pour qui votait l'électeur.

D'autre part, avec ce système du décret de 1852, il y avait interdiction de tout signe extérieur. Alors l'électeur remettait son vote au maire, qui le mettait dans l'urne. Les maires avaient toute sorte de systèmes extrêmement ingénieux. Il y en avait qui donnaient simplement un coup de l'ongle du pouce: le bulletin était nul, parce qu'il avait un signe extérieur; certains maires avaient un morceau de lard, ils prenaient le bulletin avec la main sèche pour les amis, avec la main grasse pour les ennemis, etc,...

Il a fallu mettre fin à ces divers scandales et on a imaginé le vote sous enveloppe. Tous les votes, que ce soit au conseil municipal, au conseil d'arrondissement, au conseil général à la Chambre des députés, doivent être mis sous une enveloppe uniforme fournie par l'Administration. En réalité, l'enveloppe n'assure pas absolument le se-

Source : BIU Cujas

cret du vote.

La loi permet les bulletins manuscrits. Alors dans les petites communes, il y a quelqu'un qui a une belle calligraphie, qui fera des bulletins en écriture ronde ou gothique, et qui dira à l'électeur: "Tu remettras ce bulletin, ou bien je saurai que tu n'as pas voté pour mon candidat". Lorsque les gens dépouillent, il faut qu'ils retrouvent les bulletins écrits de cette façon. Ou bien on prend un bulletin imprimé et on ajoute: Un tel propriétaire, un Tel fonctionnaire, UN tel professeur. Par conséquent on retrouve ces bulletins.

C'est donc encore un système qui n'offre pas beaucoup de garanties; il y a cependant un progrès. Il y a toujours une lutte entre la fraude et la loi. La loi réalise un progrès, puis la fraude devient plus forte.

Il y a , en second lieu, ce que l'on appelle couramment "l'isoloir" et que la loi appelle ledispositif d'isolement. Il faut que dans la salle du scrutin il y ait un certain nombre de dispositifs d'isolement, c'est-à-dire de cabines où, derrière un rideau, l'électeur doit mettre son bulletin dans l'enveloppe. Lorsque l'électeur entre dans la salle de vote, il va au bureau, qui lui donne son enveloppe; puis il va dans l'isoloir, où il met son bulletin sous enveloppe, et il met lui-même l'enveloppe dans l'urne. C'est là une opération, dont on n'imagine pas la difficulté, car l'électeur est intimidé, il tremble et ne peut que difficilement mettre son bulletin dans l'urne.

C'est un progrès sur ce qui se passait autrefois. Mais en réalité, il arrive très souvent que les maires ne veillent pas au passage dans le dispositif d'isolement. Alors c'est devant le bureau que l'on met le bulletin dans l'enveloppe. Il y a même des maires qui disent: Pourquoi te méfies-tu, tu es bien de notre côté, pourquoi passes-tu dans la cage ?...

La Belgique nous donne encore à ce point de vue des exemples. En Belgique, sur un même bulletin sont inscrits tous les noms des candidats. A côté de chaque nom, il y a un rond blanc dans un carré noir. Dans l'isoloir, il y a un crayon qui est attaché. Les électeurs, lorsqu'ils passent dans l'isoloir, lorsqu'ils votent pour la liste, noircissent la case en tête. S'ils votent pour un candidat, pour le vote de préférence, ils noircissent la case latérale. Lorsque l'électeur entre dans la salle de vote, il va au bureau, où on lui remet un bulletin timbré; lorsqu'il revient, on détache un carré pointillé pour

Source : BIU Cujas

être certain que c'est bien le même bulletin qui lui a été remis. Avec ce système, il est impossible de reconnaître les bulletins. Il y a là une législation qui est intéressante.

Le vote est facilité. Doit-il l'être ?

Le vote est facilité. Faut-il que le vote soit facilité ?

Certains publicistes, pensent que quand le vote est trop facilité, il est des électeurs qui n'y attachent aucune importance. Cependant les législations, de plus en plus, rendent plus aisée la tâche de l'électeur, notamment par les conditions de temps et de lieu dans lesquels l'électeur doit exprimer son vote.

Le lieu du vote.

L'électeur doit voter au lieu fixé par la loi, mais ce lieu est rapproché de sa demeure, afin que le vote soit possible. Le vote a lieu à la commune , et même lorsque la commune est étendue, la loi autorise le préfet à grouper les électeurs en sections de vote, c'est-à-dire que les électeurs habitant dans tel quartier, telle rue, voteront à tel endroit.

Le vote dans chaque commune est une règle, qui n'a pas toujours existé, et c'est une règle qui ne va pas sans inconvénient. En effet, comme on l'a indiqué, par les quelques exemples pratiques, qui ont été donnés plus haut, la sincérité du vote ne peut pas être appliquée dans les petites communes. Il n'y a pas d'observation forcée de l'honnêteté électorale dans les petites communes. Au contraire, dans les grandes communes, la fraude est extrêmement rare et extrêmement difficile, parce qu'il y a certainement des gens qui osent contrôler, qui viennent se mettre près du bureau, ou que l'on admet au bureau. La surveillance spontanée du scrutin existe dans les grandes communes, elle n'existe pas dans les petites. Le vote dans les petites communes a donc l'inconvénient que les fraudes et l'intimidation peuvent y régner.

Aussi, d'après la loi du 22 Décembre 1789, c'était au chef lieu de canton que les électeurs allaient voter. D'après la loi du 5 Février 1817,-c'étaient alors des électeurs censitaires - ils devaient se rendre au chef lieu du département. Sous la Monarchie de Juillet, c'était au chef-lieu de l'arrondissement, en vertu de la constitution de 1848 les électeurs devaient se rendre au chef lieu de canton. Mais d'après le décret organique de 1852, c'est au chef lieu de la commune. Le décret du 29 Juin 1871, reporte l'urne au chef lieu de canton; mais la loi du 10 Avril 1871, encore en vigueur, port

Source : BIU Cujas

que le vote a lieu à chaque commune.

Le vote au chef lieu de canton soulevait beaucoup de difficultés. D'abord le scrutin durait deux jours. Dans ces deux jours, la nuit surtout était importante, la nuit où l'urne était censée dormir. D'autre part, il imposait un voyage pénible, coûteux, il créait des impossibilités pour les fonctionnaires, qui étaient attachés à leur poste, qu'ils ne pouvaient pas quitter. Enfin, il avait l'inconvénient de vider tous les villages des hommes majeurs; on se plaignait alors de vols, de rapines.

Le moment du vote.

L'électeur doit voter aux jour et heure, fixés par la loi. Ce jour de vote doit être un dimanche, mais la règle n'est formulée que pour le ballottage Pratiquement, le vote ne peut avoir lieu qu'un dimanche, pour que tout le monde, et notamment les ouvriers puissent voter. Au contraire, en vertu de la loi du 31 Mai 1867, en Allemagne, le gouvernement était libre de choisir le jour et l'heure du vote. De sorte qu'il choisissait un jour ouvrable et une heure de travail, de sorte que les ouvriers ne pouvaient pas voter.

Le vote doit être ouvert pendant un temps assez long pour que les électeurs puissent voter.

Le vote est facultatif. Le vote est-il un droit ou une fonction.

Le vote est facilité, mais il reste facultatif; cela veut dire que chaçun est libre d'user de son droit ou de n'en pas user. On se demande si le vote est un droit ou s'il est une fonction. On ajoute que, si c'est une fonction, on peut le rendre obligatoire, si c'est un droit on ne peut pas le rendre obligatoire. C'est une controverse, qui n'a aucune espèce d'intérêt et qui est d'ailleurs tranchée par la loi. Le vote est un droit dans le suffrage universel, mais en même temps, il peut être une fonction. Le vote est à la fois un droit et une fonction. D'autant qu'il y a des droits dont l'exercice est obligatoire; on a le droit de faire son service militaire, et la preuve en est qu'on peut en être déchu, par suite de certaines condamnations; c'est un droit mais c'est aussi une obligation. C'est un droit pour le père de famille d'exercer la garde de ses enfants, mais c'est aussi une obligation.

Il est d'intérêt social de rendre le vote obligatoire.

La question est de savoir s'il est d'intérêt social de rendre le vote obligatoire. On peut répondre affirmativement. En effet, les abstentions sont la grande plaie des élections; d'abord parce qu'on consulte le peuple pour savoir ce qu'il veut, et s'il y a un grand nombre d'abstentions, on ne sait pas ce qu'il veut. Par conséquent, avec ces

Source : BIU Cujas

abstentions massives, on arrive à ne pas avoir les éléments du gouvernement.

D'autre part, il apparaît, d'une façon à peu près certaine, que les électeurs abstentionnistes sont des gens de modération. Il est certain que les excessifs exercent leur droit de vote, de sorte que finalement l'abstention profite aux partis extrêmes. Ceux qui restent chez eux, sont ceux qui souvent émettraient les votes les plus raisonnables.

A cela on répond que si on force l'électeur à aller voter, il émettra pour se venger un vote révolutionnaire. Cela est difficile à croire, d'autant qu'on peut organiser un vote très large, en ouvrant le scrutin à partir de 7 heures du matin.

L'organisation du vote obligatoire en Belgique.

Il est donc utile de rendre le vote obligatoire. A ce point de vue, les élections belges nous donnent d'excellents exemples. Quand on a établi le suffrage universel en Belgique, on a en même temps institué le vote obligatoire, avec des sanctions très simples. A la première abstention, on fait venir l'abstentionniste devant le juge de paix et on lui administre une semonce. Cela paraît tout à fait indifférent. En réalité, il est très désagréable d'abord de se déranger, puis de recevoir une admonestation sans pouvoir rien dire. A la seconde fois, il y a une légère amende, de 3 frs, valorisés cela fait 15 frs. On pourrait proportionner l'amende au chiffre des impôts. A la troisième abstention dans un certain délai, l'électeur est privé de l'aptitude civique, c'est-à-dire qu'il ne pourra pas recevoir de décorations. Il ne pourra recevoir un emploi ni de l'Etat, ni de la province, ni de la commune, enfin il sera privé du droit de vote, rayé des listes électorales. Cette sanction n'est pas aussi indifférente qu'on l'a dit. En effet, il y a des citoyens, qui veulent bien ne pas aller voter, mais tiennent tout de même à être électeurs, et à aller voter quand ils le veulent. D'autant qu'il y a des quantités de cas dans la vie, où il faut sa carte d'électeur. La sanction est donc beaucoup plus énergique qu'elle ne paraît. D'ailleurs l'expérience belge est là pour montrer que ces sanctions ont fait réduire considérablement le nombre des abstentions. C'est une mesure qui serait nécessaire, mais qui est combattue par les partis qui n'en profiteraient pas, c'est-à-dire par le parti socialiste et par le parti communiste. Cette réforme n'est demandée que par les partis de modération.

Le vote est en personne.

Le vote est <u>en personne</u>, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'autre moyen de voter que de se transporter personnellement dans un bureau de vote et de remettre soi-même son bulletin. Par conséquent

Source : BIU Cujas

le vote par correspondance n'existe pas, à plus forte raison, le vote par procureur.

Il est certain qu'avec ce système, il y a une quantité de citoyens qui sont hors d'état d'exercer leur droit de vote. Il faut ranger dans cette catégorie des abstentionnistes forcés, les marins de la marine marchande, beaucoup d'agents de chemins de fer, les ouvriers saisonniers, qui se transportent à la suite du travail et suivent les saisons: ceux qui vont faire les vendanges dans le Midi, qui ramassent la betterave dans le Nord, et se trouvent, par leur profession même, éloignés du lieu où ils sont inscrits, les forains, marchands forains ou propriétaires de barraques de représentations, les commis voyageurs, etc,..

La question du vote par correspondance.

Il y a donc une quantité de gens qui ne peuvent pas exercer leur droit de vote . Et il ne faut pas s'imaginer que ce sont des gens qui ne tiennent pas à exercer leur droit de vote (Cf. Rapport à la Séance du 18 Mars 1924 sur le vote par correspondance, de M. Barthelemy). Dans la question du vote par correspondance, il n'y a qu'une question d'organisation. On n'a qu'à envoyer par la poste un pli recommandé, à titre gratuit, contenant: 1° - sa carte d'électeur, 2° - une enveloppe dans laquelle il y a le vote. Au jour du vote, l'employé de la poste remet les enveloppes non ouvertes au bureau de poste, on prend la carte électorale, on constate que c'est bien l'individu qui doit voter, puis on prend son enveloppe qu'on met dans l'urne, et elle se confond avec les autres; Mais jusqu'ici, les tentatives pour organiser le vote par correspondance n'ont pas abouti.

Le vote est égal.

Le vote est égal, cela veut dire que chaque individu, quel qu'il soit, a un vote et rien qu'un vote: un homme, une voix. Un système différent, c'est le système que l'on a appelé, notamment en Belgique, à partir de 1893 et jusqu'à la réforme de 1919, le système du vote plural. Il consiste à donner plusieurs voix à un même individu, d'après la valeur ou les valeurs sociales de cet individu. On dit qu'une nation est comme une Société, et que chacun doit avoir dans cette société autant de voix qu'il a d'intérêts, comme dans une société par actions. Voilà le principe.

L'organisation du vote plural en Belgique.

Le vote plural était organisé en Belgique de la façon suivante. D'abord la voix de l'homme: chaque citoyen a une voix. Puis, s'il est marié, ou si étant veuf, il a "retenu un enfant", il a la voix du père de famille. Cela fait deux; Puis s'il a une certaine propriété, par exemple 50 frs de

Source : BIU Cujas

revenus en titres de rente ou bien une petite maison avec jardin, il a la voix du propriétaire. Et enfin, c'était le 4ème titre: si l'électeur est porteur d'un diplôme d'études supérieures, il a la voix de l'intellectuel, et il avait deux voix.

On voit comment fonctionnait ce système: la voix de l'homme, la voix du père de famille, la voix du petit propriétaire et les deux voix de l'intellectuel. Cela faisait cinq voix, mais pratiquement, on ne pouvait avoir que trois bulletins. On se présentait avec sa carte d'électeur: univote, bivote, trivote. Le président donnait un, deux, trois bulletins; par conséquent les votes pluraux se confondaient dans l'urne avec ceux des individus qui n'avaient qu'un vote.

En Belgique, la petite propriété est très étendue, parce que depuis longtemps ce pays, extrêmement intéressant au point de vue des expériences politiques et des expériences sociales, a réalisé le système de la propriété à bon marché, avec des institutions, qui permettent à tous de devenir propriétaire; aussi chaque ouvrier est propriétaire de sa petite Maison. De sorte que dans les districts miniers et dans les districts verriers, c'étaient les électeurs socialistes, qui se trouvaient être le plus grand nombre des électeurs à trois voix. Au contraire, dans les Flandres, les électeurs étaient en très grand nombre des électeurs à une voix. Le vote plural était donc très loin d'être un vote réactionnaire, et par là même il se trouvait n'avoir pas beaucoup d'intérêt. Il était une atteinte à l'égalité du suffrage universel, une atteinte au principe démocratique et une atteinte qui n'avait pas un résultat tangible. C'est pourquoi on l'a abandonné.

Le vote familial.

Mais, à l'heure actuelle, il y a en France une tendance extrêmement intéressante et actuelle en faveur d'un succédané du vote plural, que l'on appelle le vote familial. Celui qui a accepté les responsabilités de la famille doit avoir plus de voix que l'égoïste qui s'est confiné dans le célibat. D'autre part, le père de famille a un sens des responsabilités sociales, etc,...

On ne peut qu'être sensible à ces idées, mais il ne faut pas exagérer les changements à attendre de cette réforme. Mais surtout, il est extrêmement dangereux de s'écarter du principe du suffrage universel égal. On ne sait pas où on s'arrêtera; on marche dans la voie du bolchevisme, et on abandonne ces principes de la démocratie qui paraissent, à l'heure actuelle, les seuls principes solides auxquels on puisse actuellement s'attacher. Il serait

Source : BIU Cujas

beaucoup plus avantageux pour les familles d'aménager les impôts d'une façon plus juste que de leur donner le vote familial.

Le vote est individuel.
La représentation professionnelle.

Le vote est individuel: cela veut dire que chaque individu vote seul comme citoyen et qu'il ne vote pas dans une catégorie. Le principe du vote individuel s'oppose au principe de la représentation des intérêts, principe qui a beaucoup de partisans, mais qui est difficile à comprendre. A l'heure présente, sans qu'il faille exagérer cette idée, les corps élus: Chambre, Sénat, conseils généraux, conseils municipaux, sont composés d'intellectuels, c'est-à-dire en somme de bourgeois. Si on organise la représentation des intérêts, chacun vote dans sa classe. On votera pour sa classe. Les paysans voudront voter pour un paysan, les ouvriers pour un ouvrier. Or, professionnellement, une classe sociale ne connaît pas toujours les mesures qui lui sont favorables.

Puis les intellectuels sont une minorité dans un pays. Il y a un patron et deux mille ouvriers à l'heure actuelle, le patron a tout de même des chances d'entrer dans les assemblées législatives. Si on veut organiser la représentation des intérêts, ou bien on donnera 2.000 voix aux ouvriers et 1 voix au patron, et alors le patron n'existera plus; ou alors on donnera 2.000 voix au patron et on violera scandaleusement l'égalité démocratique. Il n'y a aucun intérêt à organiser cette représentation professionnelle.

Les intérêts particuliers sont intransigeants, et il faut donner à l'intérêt général une représentation. Cette représentation ne peut être donnée qu'en dehors des intérêts particuliers. Que l'on fasse une espèce de grand organisme représentatif: on y travaille au conseil national économique.

Mais il reste que le but de toute législation et de toute représentation doit être la représentation de l'intérêt général, et la représentation de l'intérêt général est quelque chose de très difficile. Il est très difficile de dégager l'intérêt général, surtout aujourd'hui, où les intérêts particuliers, non seulement sont intransigeants mais encore ont des organisations. Il y a les organisations du petit commerce, les organisations du gros commerce, les organisations économiques, les syndicats ouvriers, les associations de fonctionnaires. Tous ces gens tendent la main vers les contribuables et vers les consommateurs. Si on donne satisfaction à tous ces intérêts, on aura sacrifié l'intérêt

Source : BIU Cujas

général et le pays sera ruiné. Car il ne faut pas croire que l'intérêt général soit la somme de tous les intérêts particuliers. Il est très difficile aux pouvoirs publics de distinguer l'intérêt général et de rester fidèle à l'intérêt général, parce que l'intérêt général n'a pas de rancune, tandis que les intérêts particuliers ont des rancunes. Qu'un homme public se consacre à l'intérêt général , personne ne lui en saura gré; mais si par un vote, il a nui à certains intérêts, si par exemple, il a nui à l'association des propriétaires, à l'association des ouvriers, cette association fera campagne contre lui et le fera battre.

Si un maire d'une commune se préoccupe des intérêts généraux de la commune, personne ne lui en sait gré. S'il veut que les bouchers fassent le poids ou vendent la viande à un prix raisonnable, personne ne lui en sait gré. Mais s'il taxe les bouchers et les fait surveiller, les bouchers organisent une campagne contre lui.

Il y a donc dans cette idée de représentation des intérêts une idée qui est au fond extrêmement dangereuse.

Le vote a lieu à la majorité.

Le vote a lieu à la majorité: cela veut dire tout d'abord qu'il y a toujours lieu à élection, même s'il n'y a qu'un candidat. Il en était différemment, en Espagne, avant le régime dictatorial; il en est différemment en Angleterre, en Hollande ; en Angleterre, surtout autrefois, quand il n'y avait que deux partis, les élections sans scrutin étaient assez nombreuses; par exemple aux élections de 1918, il y a eu 108 membres de la Chambre des Communes, élus sans scrutin, c'est-à-dire qu'ils font leur déclaration jusqu'à un certain délai et si au jour de cette déclaration il n'y a qu'un seul candidat, ce candidat est proclamé élu; il n'y a pas besoin de déranger les électeurs.

Conditions requises pour être élu au premier tour de scrutin.

Au contraire, en France, il y a toujours scrutin. Et même, il a été jugé qu'un maire, qui avait jugé inutile d'ouvrir un scrutin, attendu qu'il n'y avait qu'un seul candidat, ce maire pouvait être condamné à des dommages-intérêts.

Cela veut dire, en second lieu, qu'il faut, pour être élu une certaine majorité. Il y a une règle, qui s'applique à toutes les élections, quelles qu'elles soient, à savoir que pour être élu au premier tour, il faut la moitié plus un des suffrages exprimés. Cette règle existe pour la Chambre, pour le conseil général, pour le conseil d'arrondissement, pour le conseil municipal, pour le Sénat, pour la présidence de la République.

A ce sujet, il faut remarquer que

Source : BIU Cujas

l'expression courante qu'on emploie, de moitié plus un, n'est pas mathématiquement rigoureuse. Il faut plus de la moitié. La moitié de 17 est 8 et demie. La majorité absolue est donc la moitié plus 1/2.

Il faut plus de la moitié des suffrages exprimés, c'est-à-dire que les bulletins blancs ne comptent pas dans le compte du scrutin. Par exemple, il y a 10 électeurs, il y a 4 bulletins blancs, les suffrages exprimés sont 6 , donc la majorité c'est 4 et 4 n'est pas la moitié des votants, c'est la moitié des suffrages exprimés.

Il faut en outre, au premier tour de scrutin, que ces suffrages exprimés représentent le quart des électeurs inscrits.

Conditions requises au second tour de scrutin.

Si au premier tour de scrutin on ne présente pas ces conditions de majorité, il faut procéder à un second tour, que l'on appelle le ballottage. Le ballottage est une institution extrêmement critiquée. Entre le premier et le second tour de scrutin, il y a lieu à toutes sortes de transactions. Voilà par exemple un individu qui s'est présenté, qui a empêché au premier tour le candidat d'avoir la majorité; on va le trouver; on lui demande de ne pas se représenter et qu'on le fera nommer à une fonction quelconque: sous-préfet, inspecteur, etc,. Ou bien qu'on le remboursera de ses dépenses. Il y a donc entre le premier et le second tour de scrutin des tractations, qui n'ont jamais grandi le suffrage universel.

En Angleterre, il n'y a pas de ballottage. Celui qui au premier tour de scrutin a le plus grand nombre de voix est élu. Il a 10 voix, un autre a 4 voix, un autre en a 3, un attre 2, un autre une,celui qui a 4 voix est élu.

Pour les élections législatives, pour les élections municipales, comme pour les élections au conseil général, comme pour les élections au conseil d'arrondissement, au second tour, c'est fini. Ce second tour a lieu, depuis la loi du 12 Juillet 1927, le dimanche qui suit le jour du premier tour; autrefois, c'était 15 jours après. Mais on a pensé que pendant ces 15 jours on ferait beaucoup de marchandages et qu'en réduisant le temps entre les deux tours, les marchandages auraient moins de temps pour s'exercer. En réalité, il aurait fallu faire le second tour le lendemain ou, mieux encore, le supprimer.

Au second tour, la majorité relative suffit. La majorité relative, c'est celle qui consiste dans ce fait que celui qui a la majorité relative est le plus favorisé de tous ses concurrents.

Source : BIU Cujas

Avec le système de la majorité absolue, il faut avoir à soi tout seul plus de voix que tous les autres concurrents réunis. Au contraire, avec la majorité relative, il faut venir en tête des concurrents. On peut par conséquent, au scrutin de ballottage, arriver avec un nombre infime de voix. Aux dernières élections, il ya eu pas mal de députés, qui ont été élus ayant environ le tiers des suffrages exprimés.

Dans le système anglais, ce résultat se produit au premier tour. S'il y a un candidat libéral, un candidat conservateur, un candidat socialiste, si le candidat conservateur a un peu plus du tiers des voix, il peut être élu, alors que les deux autres concurrents a eux deux ont eu moins des deux tiers. Il y a en France beaucoup de partisans du système anglais, beaucoup de partisans du scrutin à un seul tour. C'est une question assez discutable. Cette réforme n'a pas beaucoup de chances d'aboutir, parce qu'elle ne serait favorable qu'aux candidats modérés, parce que la plupart du temps, la question se pose entre socialiste et radical socialiste, ou bien entre socialiste et communiste, qui se trouvent en face d'un modéré. Alors le communiste et le socialiste veulent pouvoir s'entendre au second tour, de sorte que ce sont toujours les modérés qui demandent le scrutin à un seul tour.

En ce qui concerne les élections sénatoriales, le vote à la majorité relative a lieu au troisième tour de scrutin. Au premier tour de scrutin, la moitié plus un des suffrages exprimés est nécessaire. Au second tour de scrutin, il faut encore la moitié plus un des suffrages exprimés. Et au troisième tour de scrutin la majorité relative suffit. Mais au Sénat les trois tours de scrutin ont lieu le même jour, qui est un dimanche, parce que les électeurs sénatoriaux sont peu nombreux; ils sont tous groupés au chef lieu du département. Il y a scrutin de 8 heures à midi; un autre de 2 heures à 4 heures, et un autre de 6 heures à 8 heures.

Pour les élections à la présidence de la République, la majorité absolue est exigée à tous les tours de scrutin, c'est-à-dire qu'il faut scrutiner jusqu'à ce qu'un des candidats ait la majorité absolue. En France, le président de la République a toujours été élu, soit au premier, soit au second tour de scrutin. Mais dans des Etats particuliers de l'Amérique, il y a eu 50, 60 et même 80 tours de scrutin. C'est ce qui a lieu pour l'élection du pape. Pour les élections académiques, c'est la même chose.

Le scrutin, pour la Chambre des

Source : BIU Cujas

Scrutin uninominal et scrutin de liste.

députés, est uninominal. C'est ce que porte, à l'heure actuelle, la loi du 12 Juillet 1927. L'idéal théorique serait que la France formât un seul collège et que tous les Français votent pour tous les députés; alors on aurait la représentation de la nation. Mais cet idéal n'est pas réalisable. Il est difficile de connaître son candidat; il est impossible pour un électeur de connaître et d'apprécier 600 candidats.

Alors, il faut diviser le pays en un certain nombre de fractions, dont chacune nommera un ou plusieurs députés. Cette fraction porte le nom technique de circonscription. Si on découpe le pays en circonscriptions, dont chacune est chargée d'élire un député, on a le scrutin uninominal. Si au contraire, on divise le pays en circonscriptions plus vastes, dont chacune élira plusieurs députés, on a le scrutin de liste.

En France, lorsqu'on a divisé le pays en circonscriptions, dont chacune élit un député, la circonscription chargée d'élire le député a été l'arrondissement. C'est pourquoi on dit scrutin d'arrondissement à l'égal de scrutin uninominal. Et lorsqu'on a divisé le pays en circonscriptions, dont chacune élit plusieurs députés, la circonscription a étéle département. De sorte que pratiquement la lutte s'est posée entre le scrutin uninominal par arrondissement ou scrutin de liste par département.

La loi électorale du 30 Novembre 1875 établit le scrutin uninominal par arrondissement. En 1884, on a le scrutin de liste par département, qui fonctionne aux élections de 1885. Mais en 1889 on revient au scrutin uninominal, que l'on abandonne avec la loi électorale de 1919, qui était la loi établissant le scrutin de liste avec représentation proportionnelle. Enfin, on est revenu au scrutin uninominal par la loi du 12 Juillet 1927. Il y a donc eu bien des fluctuations depuis la mise en oeuvre de la constitution de 1875, au sujet de savoir si on pratiquerait le scrutin de liste ou le scrutin uninominal.

L'alternance du scrutin d'arrondissement et du scrutin de liste.

En 1881 a commencé une lutte très vive en faveur du scrutin de liste; Gambetta voulait faire de ce mode de scrutin un article constitutionnel. Les efforts des partisans de ce système aboutirent et les élections de 1885, eurent lieu avec le scrutin de liste. Mais les considérations de principe et de doctrine n'ont à peu près aucune importance dans les assemblées législatives; on adopte un système électoral lorsque le parti qui a la majorité estime que par ce procédé, il se maintiendra au pouvoir. Si les Républicains, en 1885, ont

Source : BIU Cujas

voté le scrutin de liste, c'est parce qu'ils espéraient que ce mode de scrutin les maintiendrait au pouvoir.

Or les élections de 1885, faites au scrutin de liste, donnèrent au parti républicain une alerte chaude; au premier tour de scrutin, les conservateurs arrivent en tête. Heureusement, pour les républicains, entre le premier et le second tour, ils se groupent, s'organisent et finalement la Chambre de 1885 a une majorité républicaine, que la majorité confirme d'ailleurs en se servant de l'invalidation à tou de bras.

Mais on a eu peur, et arrivé au renouvellement de 1889, on se souvient de l'alerte que le scrutin de liste a donnée au parti républicain; de plus, on se trouve en présence de la menace boulangiste. On pense que le scrutin de liste fera un mouvement favorable au boulangisme, et pour ces motifs divers, la loi du 13 Février 1889 rétablit le scrutin uninominal.

On reste ainsi jusqu'à la loi du 12 Juillet 1919, qui établit le scrutin de liste avec la représentation proportionnelle. Ce système a fonctionné deux fois, aux élections de 1919 et aux élections de 1924. Mais la représentation proportionnelle en pratique a causé des désagréments et on arrive ainsi à la loi du 21 Juillet 1927, qui rétablit le scrutin uninominal.

La controverse au sujet du scrutin d'arrondissement et de scrutin d'arrondissement.

Le scrutin uninominal ou scrutin de liste c'est une très vieille controverse.

D'abord, au point de vue de la sincérité de l'élection, on dit que, avec le scrutin de liste, l'électeur n'est pas libre de son choix. En effet, la liste est faite par un comité, et les électeurs sont obligés d'accepter cette liste. L'électeur dans ces conditions, joue un rôle tout à fait secondaire . Il y a des candidats remorqueurs et des "remorqués". Il est certain qu'il y a beaucoup de vrai dans cela, et la preuve c'est qu'aux élections de 1919, un candidat a été élu dans le département du Nord, alors qu'il était en prison, et non point pour motifs politiques. On l'avait choisi à raison de sa brillante conduite pendant la guerre, mais entre le moment où il avait accepté la candidature et celui où il fut élu, il fut condamné pour malversations pures et simples. Il aurait fallu le déclarer inéligible, mais la Chambre lui a permis de donner sa démission, et il a disparu sans bruit. On voit combien le scrutin de liste laisse peu de choix au discernement de l'électeur. On a dit qu'en 1885, avec le scrutin de liste, un candidat "remorqué", par la liste était,

Source : BIU Cujas

au moment où il fut élu, interné dans un asile d'aliénés, de sorte qu'il aurait été député de 1885 à 1889, aurait voté avec le système des boîtes et ne serait jamais sorti de son établissement.

On dit, en second lieu, que dans le scrutin uninominal, la pression gouvernementale s'exerce mieux que dans le scrutin de liste. C'était vrai autrefois, notamment sous le Second Empire. C'est pour cela que dans sa proclamation du 2 Décembre 1851, le prince Louis-Napoléon a fait de ce mode de scrutin une des cinq bases de la constitution, parce qu'alors il y avait un gouvernement qui gouvernait, il y avait des préfets, des sous-préfets, des fonctionnaires qui obéissaient. Aujourd'hui, rien de cela n'existe plus. Les fonctionnaires obéissent à leurs syndicats, ils obéissent à eux-mêmes, ils n'obéissent nullement aux directions gouvernementales. La pression administrative n'existe plus à l'heure actuelle, parce qu'elle ne peut plus exister.

Au point de vue de la corruption électorale, on dit qu'on achète plus facilement un arrondissement qu'un département. C'est Lamartine qui a dit: On trouble plus facilement un verre d'eau qu'un fleuve. Il est certain que le rôle de l'argent est plus considérable dans l'arrondissement que dans le département, mais c'est un fait tout à fait exceptionnel, et qui ne présente plus beaucoup d'intérêt.

Au point de vue du caractère de l'élection, on dit que l'arrondissement est une lutte de personnes, tandis que le scrutin de liste est une lutte d'idées. C'est ce qui explique l'expression célèbre de Gambetta: Avec le scrutin uninominal la représentation nationale est un miroir brisé, où la France a peine à reconnaître son image. Puis, dans le discours de Périgueux, M. Briand a qualifié l'arrondissement de " mare stagnante". Jaurès, qui était adversaire du scrutin d'arrondissement, disait comme Gambetta, que la représentation nationale avec le scrutin d'arrondissement, est un miroir brisé, mais il ajoutait: "c'est un miroir sale". Il est certain que le scrutin d'arrondissement n'est pas agréable. Il y a des luttes où tout le monde se rapetisse,

On a dit aussi que le scrutin d'arrondissement diminue les députés. Avec le scrutin de liste, tel qu'il a fonctionné de 1919 à 1928, il s'est produit que lorsqu'un électeur voulait quelque chose, il écrivait aux trois ou quatre députés du département. Comme cela il ne risquait pas de se tromper.

Au moment du retour au scrutin uninominal, on a dit que le scrutin d'arrondissement est le seul scrutin républicain. Il faut voir cela avec

Source : BIU Cujas

l'histoire. En 1849, on a le scrutin de liste; mais en 1851, avec l'Empire, on a le scrutin uninominal, le scrutin d'arrondissement; et non seulement le scrutin d'arrondissement, mais encore le scrutin d'arrondissement comme base de la constitution. Ce n'est pas seulement un article de loi, c'est un article de la constitution , qui ne peut être modifié qu' avec un plébiscite, c'est-à-dire qu'il faut que le peuple lui-même se prononce. Alors on peut répondre que le scrutin d'arrondissement c'est le scrutin de l'Empire.

La vérité c'est qu'il existe un parti qui croit avoir avantage au scrutin uninominal: c'est le parti radical.

Seulement, chaque fois qu'un parti a fait un régime électoral pour lui-même, il a échoué. En 1885, le parti républicain opportuniste avait fait le scrutin de liste pour s'assurer la majorité, et il est menacé d'être battu par les conservateurs. En 1919, c'est la majorité des gauches, une chambre qui était radicale et socialiste qui fait une proportionnelle abâtardie, afin de se perpétuer au pouvoir, et ceux qui avaient fait la loi sont renversés. Maintenant, en 1928, les partis de gauche font le scrutin uninominal contre les parties de droite, et ce sont ceux-ci qui ont eu la majorité.

En réalité , il n'y a pas beaucoup de différence entre ces deux scrutins, parce que, au bout d'un certain temps, le scrutin de liste devient un faisceau de scrutins d'arrondissement. S' il y a trois arrondissements, on prend un candidat dans chaque arrondissement. Il en résulte que les trois arrondissements se groupent, et qu'on a tous les inconvénients du scrutin de liste avec le scrutin d'arrondissement.

Mais ce qu'il y a de plus grave, c'est que le scrutin de liste est un scrutin d'écrasement. C'est un scrutin qui donne à peu près la totalité des sièges à la majorité. Avec le scrutin uninominal, le "petit scrutin" comme disait Gambetta, un parti qui a la minorité dans l'ensemble du département peut avoir la majorité dans un arrondissement, par conséquent ce parti sera représenté. Au contraire, avec le scrutin de liste, c'est le parti qui a la majorité dans le département qui emporte tous les sièges et la minorité n'a aucune chance de se faire représenter. Par exemple, en 1885, dans le Morbihan, la liste conservatrice est élue toute entière avec 482.068 suffrages; la liste républicaine, avec 214.828 suffrages n'a aucun siège. En 1884, les catholique belges, avec 27.930 voix obtiennent 50

Source : BIU Cujas

sièges dans une circonscription, les libéraux avec 22.II7 voix n'en obtiennent que 2 . C'est donc un scrutin d'écrasement. Cela apparaît surtout dans certains pays, où il y a très peu d'électeurs, notamment en Australie, où le Sénat est élu à raison de 3 sénateurs par Etat particulier. Dans les habitudes australiennes, le parti qui a la majorité dans un pays a l'unanimité dans la représentation.

La vérité, c'est que les deux systèmes se valent et qu'il n'y a qu'un système rationnel: c'est le scrutin de liste avec représentation proportionnelle, la représentation proportionnelle qui évite précisément l'écrasement des minorités.

La loi du 2I Juillet 1927, sur l'élection des députés.

Il faut s'arrêter quelques instants sur la loi du 2I Juillet 1927, actuellement en vigueur. Voici quelles en sont les caractéristiques: 1° - rétablissement du scrutin uninominal; c'est ce que décide l'art. 1er , 2° règle des deux tours de scrutin (art. 3), on rétablit l'institution si décriée du ballottage; mais afin de réduire dans la mesure du possible, les marchandages qui déconsidèrent le ballottage, le délai qui s'écoule entre le premier et le second tour de scrutin est réduit à huit jours, alors qu'auparavant il était de quinze jours.

3° - En ce qui concerne le nombre des députés, en principe, il y a un député par arrondissement administratif; chaque département a au moins trois députés; si l'arrondissement administratif a plus de 100.000 habitants, il peut être découpé en deux ou plusieurs circonscriptions, dont chacune élit un député.

Dans le calcul de la population, on fait entrer la population étrangère. C'est une règle qui a été très vivement discutée. On dit que c'est la population française, qui doit être représentée, et que la population étrangère dans l'arrondissement ne doit pas compter. En effet, voici un département qui a 99.600 habitants français, et 600 étrangers; l'arrivée de ces 600 étrangers fait que cet arrondissement a un député de plus. Il y a évidemment là quelque chose de tout à fait anormal.

Mais cette division des arrondissements de plus de 100.000 habitants n'est qu'une règle, qui supporte des exceptions, parce que la loi fait le tableau des circonscriptions.

La loi du 2I Juillet 1927, a établi 6I2 députés au lieu de 584. Et on ne peut pas dire que ce soit là une réforme qui ait été désirée par le pays ou populaire. Mais il faut voir comment les choses se passent: les électeurs sont partisans de la réduction du nombre des députés en général, mais ils

Source : BIU Cujas

sont partisans de l'augmentation du nombre des députés de leur département. Ce sont donc des problèmes extrêmement difficiles.

4° - La loi du 21 Juillet 1927, établit le tableau des circonscriptions qui est annexé à la loi. Sous le Second Empire, c'était le gouvernement qui découpait les circonscriptions. Au moment de la loi de 1927, le découpage des circonscriptions a été fait par des sous-commissions et il y a eu dans ce découpage des choses extraordinaires. Il est certain que la division a été faite dans l'intérêt des sortants et de tous les sortants, sans distinction de parti.

Seulement, il arrive que dans l'ensemble, cette division en circonscriptions est extrêmement improportionnelle. Il y a 20 circonscriptions qui ont moins de 40.000 habitants: Florac a 22.000 habitants, c'est la plus petite circonscription de France. Au contraire, il y a 30 circonscriptions qui ont plus de 100.000 habitants, notamment Colombes-Courbevoie, avec 134.000 habitants, Corbeil avec 137.000. Par conséquent, le député de Florac représente 22.000 habitants, et le député de Corbeil représente 137.000 habitants; le député de Florac peut être élu avec 3 ou 4.000 voix, tandis que le député de Corbeil ne peut être élu qu'avec 50.000 ou 60.000.

Il y a donc des inégalités choquantes. Mais ce qu'il faut comprendre, c'est qu'il est très difficile de faire une représentation proportionnée, parce qu'il y a des traditions, des habitudes, contre lesquelles il est très difficile, en temps normal de réagir.

Système majoritaire et système proportionnaliste.

Le scrutin est majoritaire, par conséquent, il n'y a pas de représentation proportionnelle. Le système majoritaire est celui qui réserve la représentation toute entière au parti qui a le plus de voix. Par conséquent, dans le système majoritaire, totalité de la représentation à la majorité des voix. Au contraire, le système proportionnaliste est celui qui, au lieu de réserver la totalité de la représentation à la majorité des voix, s'efforce d'assurer à chaque parti une représentation en rapport avec sa force numérique.

Supposons dans un département 7.000 électeurs, ayant à élire 7 députés. Ces électeurs se divisent en 3 partis: le parti A réunit 3.501 voix; le parti B 2.499 voix, le parti C, 1.000 voix. Avec le système majoritaire, le parti A qui a 3.501 voix sur 7.000 voix emporte les 7 sièges et va permettre à ce parti d'avoir la totalité de la

Source : BIU Cujas

représentation. Au contraire, avec le système de la représentation proportionnelle on attribuera au parti A, qui a un peu plus de la moitié des voix un peu plus de la moitié des sièges, on lui donnera 4 députés. Au parti B, on attribuera 2 députés. Au parti C, on attribuera 1 député. Supposons qu'il y ait 100 électeurs, 10 sièges à pourvoir; avec le système majoritaire, si un parti réunit 51 voix, il a les 10 sièges. Au contraire, avec le système de la représentation proportionnelle, un parti qui a 10 voix aura un siège, un parti qui a 20 voix aura 2 sièges, un parti qui a 50 voix, aura 5 sièges.

On voit donc bien que, en ce qui concerne les principes, il n'y a que des questions de sentiment et des questions de justice. C'est pour cela que la représentation proportionnelle arrive à s'imposer quelquefois en dépit de l'intérêt de la majorité, lorsqu'il y a dans un pays un mouvement, une force qui pousse le parlement à adopter la proportionnalité. La proportionnalité, ce n'est pas autre chose qu'une question de justice. Il faut qu'un parti, qui exerce une certaine influence dans le pays, ait sa représentation dans le parlement. Seulement avec le système majoritaire, on compte étouffer certains partis. Lorsqu'en 1928, on est arrivé à faire rétablir le scrutin d'arrondissement, on a abusé de cet argument que si on maintenait la représentation proportionnelle, on aurait 50 ou 60 communistes à la Chambre. Si un parti a une certaine force dans le pays, il faut le représenter à la Chambre, et il est d'intérêt social et d'intérêt politique qu'il ait cette représentation, parcequ'il ne faut pas qu'un parti puisse se considérer comme sacrifié. Il est absurde de vouloir paralyser un parti en lui enlevant sa représentation, parce qu'il se présente dans tout le pays comme victime, et cela trompe le gouvernement et trompe les majorités. On arrive à une sorte de contrefaçon du pays légal. S'il y a deux millions de communistes dans le pays, il faut le savoir et il faut que la réalité du péril communiste soit indiquée par cette représentation du parti à la Chambre.

D'ailleurs, lorsqu'un parti est représenté dans le parlement, il arrive à se légaliser, c'est-à-dire à se calmer un peu, tandis que si on le laisse en dehors du parlement, il reste un parti révolutionnaire.

Le système majoritaire donne tout à la majorité, mais cette majorité peut être une majorité relative. Par exemple, en 1881, si on fait l'addition de toutes les voix qui sont accumulées par les députés qui siègent au Parlement, de l'extrême gauche

Source : BIU Cujas

à l'extrême droite, il y a 4.778.000 voix représentées et il y a 5.600.000 voix qui ne sont pas représentées. En 1889, le total des voix obtenues par tous les députés représente 4.626.000 voix, les voix non représentées sont 5.800.000,-. En 1898: 4.906.000 représentés, 5.633.000 non représentées.

Par conséquent, toujours, dans tous les cas, avec le système majoritaire, le Parlement, dans sa totalité, depuis les communistes jusqu'aux royalistes, n'a jamais représenté la majorité de tout le pays. En 1906, les députés représentaient 5 millions de citoyens. C'est à ce moment qu'ont été votées les lois de séparation. Tous les députés qui ont voté ces lois, qui divisent le pays, représentent environ 2 millions et demi d'électeurs sur un pays de 40 millions d'habitants. Peut-on dire alors que la Chambre exprime la volonté nationale? On n'en sait rien. Il vaut donc mieux que le pays soit représenté dans tous ses éléments , et que ce soit un plus grand nombre d'électeurs qui soient représentés.

Il y a une telle force de justice dans l'idée de représentation proportionnelle, que toutes les constitutions, qui ont été votées depuis la guerre en ont adopté le principe. A l'heure actuelle, le parti socialiste a repris la campagne pour la représentation proportionnelle. On constate, en général qu'un mode de scrutin vaut pendant deux législateurs. Il est donc possible que dans huit ans on revienne à ce système.

L E P A R L E M E N T

La Dualité de Chambres

Le Parlement français est composé de deux chambres.

Ce qui frappe, lorsque l'on considère le Parlement, c'est qu'il est divisé en deux Chambres: il y a la Chambre des députés, puis une seconde chambre que l'on appelle la Chambre haute, c'est le terme consacré, mais cette appellation est de simple courtoisie parlementaire, et ne suppose aucune espèce de supériorité du Sénat sur la Chambre des députés.

Nous avons deux Chambres. Cependant la tradition républicaine est qu'il ne devrait y en avoir qu'une seule. Au contraire, les hommes qui ont inspiré la constitution de 1875, et notamment Prévost Paradol (la France Nouvelle) et le duc de Broglie (vues sur le gouvernement de la France), estimaient qu'il devait y avoir deux Chambres. On a dit que la constitutio

Source : BIU Cujas

de 1875 est, avant tout, un Sénat. L'assemblée nationale attachait une importance capitale à l'institution de la seconde Chambre.

Contre cette institution d'une seconde Chambre se prononça l'unanimité du bloc républicain à l'Assemblée nationale, c'est-à-dire 315 députés. Mais peu à peu, sous l'influence de Gambetta, le parti républicain se départit de cette intransigeance, avec ce raisonnement qu'il aurait d'abord le mot de la République, puis qu'il chercherait à avoir la chose, c'est-à-dire à modifier la constitution, de manière à avoir une République conforme à ses idées. C'est Gambetta qui est responsable de cette évolution, et c'est lui qui trouva la formule: le sénat sera le grand conseil des communes de France, parce que ce sont les communes qui élisent le Sénat.

Le programme du parti radical, au lendemain de la mise en oeuvre de la Constitution.

Au lendemain de la mise en oeuvre de la constitution de 1875, la suppression du sénat, fut un des articles fondamentaux du programme du parti radical. Le parti radical avait alors un programme très bien défini: 1° - suppression de la présidence de la République, 2° - suppression du sénat; 3° - séparation des Eglises et de l'Etat; 4° - impôt global sur le revenu. La séparation des Eglises et de l'Etat est réalisée; l'impôt global sur le revenu est réalisé, mais la suppression de la présidence de la République, le parti radical y a renoncé, depuis qu'il y a un radical à la tête de la République. De même la suppression du Sénat est abandonnée depuis que les radicaux sont en nombre au Sénat. Le parti socialiste demande cependant la diminution des attributions du Sénat, qu'il veut restreindre à une assemblée ayant sur les décisions de la chambre un simple pouvoir de veto.

Faits qui font préjuger en faveur de la division du Parlement en deux Chambres.

Si on examine la théorie en elle-même, on constate plusieurs faits, qui font préjuger en faveur de la division en deux Chambres.

1° - Il est beaucoup plus fréquent que le parlement soit divisé en deux Chambres au lieu d'être constitué par une seule assemblée. En Angleterre, aux Etats-Unis d'Amérique, dans toutes les constitutions nouvelles, il y a deux Chambres. C'est donc qu'il doit y avoir quelque raison pour cette solution.

En second lieu, on remarque que lorsqu'il se produit un mouvement, il se produit de l'unité vers la dualité, et rarement au contraire de la dualité vers l'unité, en ce sens que lorsqu'on a une seule Chambre on s'aperçoit des inconvénients de l'unité et on sépare en deux le parlement.

On constate, en troisième lieu,

Source : BIU Cujas

que les constitutions, où le Parlement est divisé en deux Chambres, durent plus longtemps que celles où le Parlement n'est constitué que par une seule Chambre. Par exemple: la constitution de 1793 où il n'y avait qu'une seule Chambre, n'a jamais été appliquée; la constitution de 1791, où il n'y avait qu'une seule Chambre n'a pas duré un an; la constitution de 1848, où il n'y avait qu'une seule Chambre a fini le 2 Décembre 1851. Au contraire, la constitution de l'an III, où il y avait deux Chambres a duré cinq ans; celle de l'Empire, où il y avait plusieurs chambres a duré de l'an VIII à 1814; la monarchie constitutionnelle avec chambre des pairs et chambre des députés a duré de 1814 à 1848; enfin la constitution de 1875, où il y a deux Chambres, a duré plus de cinquante ans.

Si de ces préjugés on passe au raisonnement, on constate que: 1° - la théorie des deux Chambres est conforme à la nature des choses, Boissy d'Anglas, rapporteur de la constitution de l'An III devant la Convention lui dit: "Le conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République, le conseil des Anciens en sera la raison". Il y a, en effet, dans toute nature humaine, l'imagination, qui fait que les idées nous viennent et la raison qui fait que nous acceptons ou repoussons les idées. A ce sujet, les métaphores abondent; on a dit: le Sénat c'est le frein, c'est le gouvernail, c'est le stabilisateur.

On dit, en second lieu, que la dualité de chambres est un obstacle aux révolutions, que le gouvernement ou celui qui veut faire un coup d'Etat hésitera s'il se trouve devant deux Chambres. Mais cela n'est pas sûr du tout: le Coup d'Etat de Brumaire par Bonaparte, a renversé les Cinq Cents. On a la formule: quand on a les Cinq Cents pour soi, on jette les Anciens par la fenêtre. Puis on a le coup d'Etat du prince Napoléon contre l'Assemblée législative, qui était une assemblée unique.

Mais on peut dire que la dualité des Chambres assure la maturité de l'examen des lois. Il en est besoin. Seulement ce qui se produit, c'est que la Chambre des députés vent en finir, alors elle vote un texte quelconque, en pensant que le sénat est là pour revoir ce qu'elle a fait. Ou bien la Chambre fait de la démagogie, afin de faire plaisir aux électeurs, en pensant que le Sénat fera barrage. Mais depuis quelque temps, quand la Chambre vote une mesure démagogique, le Sénat s'empresse de l'adopter.

Dans les démocraties, la dualité

Source : BIU Cujas

des Chambres assure plus de stabilité. Il est vrai qu'il y a l'objection de l'unité de la nation; mais cette objection est inexistante, car on voit beaucoup mieux avec deux yeux qu'avec un seul.

Il y a une objection incontestable: c'est la lenteur dans l'élaboration des lois. On peut trouver des exemples assez curieux. Au mois de Juin 1928, la Chambre a adopté une série de lois, qui lui sont revenues du sénat après 31 ans, 41 ans et 45 ans. Il faut croire que les faits étaient singulièrement murs, si tant est que les lois murissent dans les cartons du Sénat, où elles se couvrent de poussière.

Sénat le 1875.

La constitution de 1875 a voulu faire du Sénat une institution de modération, une institution de pondération et même une institution de conservation. C'est à cette intention de la constitution de 1875 que se rattachent les principaux caractères du Sénat.

D'abord la constitution a fait un Sénat peu nombreux, afin qu'il soit calme. Il y a en 1875: 300 sénateurs. Aujourd'hui, depuis le retour des départements de l'Alsace-Lorraine, il y en a 314.

En second lieu, toujours pour en faire un organe de pondération, de stabilité, de conservation, la constitution a assigné au mandat sénatorial une longue durée. Les sénateurs sont élus pour neuf ans. C'est là ce qui fait le grand attrait que le Sénat exerce sur les hommes politiques. C'est ce qui fait aussi que la Chambre des députés s'écrème des meilleurs parmi les députés. Au cours de ces dernières années, tous les anciens présidents du conseil, qui l'ont pu, sont passés au Sénat, abandonnant la Chambre. Cela ne facilite pas beaucoup le fonctionnement des pouvoirs publics, car évidemment la Chambre se trouve privée de ses directeurs naturels.

3° - Toujours pour assurer ce caractère de pondération et de modération, la constitution décide que le sénat sera soumis au renouvellement partiel, alors que la Chambre est renouvelée intégralement tous les quatre ans. Le Sénat se renouvelle partiellement tous les trois ans, c'est-à-dire qu'il y a un tiers seulement des sénateurs qui sortent.

Il y a un lien nécessaire entre la durée totale du mandat législatif et l'organisation du renouvellement partiel. Au lendemain de la constitution de 1875, on a choisi 300 sénateurs. AU bout de trois ans, on a tiré au sort ceux qui devaient revenir devant les électeurs. Il y a donc eu des sénateurs, au début, qui n'ont été élus que pour trois

Source : BIU Cujas

ans. Pour le second tiers, il y en a eu, qui n'ont été élus que pour six ans. A partir du troisième tour le système a fonctionné régulièrement.

4° - Pour que le Sénat soit calme, qu'il soit un élément de modération et de pondération, la constitution de 1875 l'a assez éloigné du peuple. En effet, dans le système de 1875, il y avait deux catégories de sénateurs: 75 sénateurs inamovibles, et 225 sénateurs élus dans les conditions, qui vont être exposées.

Les sénateurs inamovibles.

Il y avait 75 sénateurs inamovibles, c'est-à-dire qui étaient élus pour toute leur vie. On voit quelle était l'intention de la constitution en créant cette institution. Si on est nommé pour toute sa vie, on est absolument détaché de l'électeur, on est absolument détaché des préoccupations électorales, par conséquent on tiendra seulement à l'intérêt général du pays.

D'autre part, il y a des gens éminents, qui sont capables de rendre des services dans les assemblées, et qui n'ont, ni les qualités, ni les défauts nécessaires pour faire une campagne électorale. Il est certain que pour faire une campagne électorale, il faut des conditions physiques (estomac, tête, resistance). Il faut aussi des conditions intellectuelles; savoir parler aux électeurs; savoir simplifier les questions à l'extrême; savoir sacrifier à une certaine démagogie. Il faut plaire. D'autre part, si on est bègue, si on a une voix insuffisante, on peut être un grand politique, mais on ne peut pas se présenter devant les électeurs.

On convint alors, en 1875, qu'on mettrait au Sénat 75 gens éminents, qui n'auraient aucune préoccupation électorale. L'Assemblée nationale, avant de se séparer, institue les 75 premiers sénateurs inamovibles. Quand l'un d'eux venait à mourir, c'est le Sénat, qui nommait son remplaçant. C'est le système de la cooptation.

La suppression des sénateurs inamovibles en 1884.

En vertu de la loi du 4 Décembre 1884, les sénateurs inamovibles ont été supprimés. Cette institution heurtait trop vivement certains préjugés de la démocratie. La démocratie est contraire au mandat viager, que ce soit pour le pouvoir exécutif ou pour le pouvoir législatif. On a donc supprimé les sénateurs inamovibles, ce qui est regrettable, mais on les a supprimés sans enlever leur mandat à ceux qui le détenaient. Les sénateurs inamovibles, en 1884, sont restés en fonctions et à mesure qu'il en mourait un, on tirait au sort pour donner un autre sénateur à un département. A l'heure actuelle, il n'y a plus de sénateurs inamovibles,

Source : BIU Cujas

les deux derniers ont disparu pendant la guerre. Il n'y a plus que des sénateurs élus.

e collège électoral sénatorial.

Ils sont élus dans chaque département, par un collège, qui comprend: 1° - les députés du département; 2° - les conseillers généraux du département; 3° - les conseillers d'arrondissement du département; 4° - les délégués des conseils municipaux du département. C'est ce que l'on appelle l'élection par les notabilités du suffrage universel.

s délégués s Conseils municipaux.

D'après le principe de la constitution de 1875, il y avait, quel que soit le nombre des conseillers municipaux, un seul délégué par commune. S'il s'agissait de la Seine, il y avait un délégué pour Paris et un délégué pour Bourg la Reine. Ce délégué de Paris, fut, en 1876, Victor-Hugo.

Pourquoi l'Assemblée nationale a-t-elle décidé qu'une commune de 30 habitants aurait un délégué, de même qu'une commune de 2 millions ou une commune de 500.000 habitants ? Il y a un motif doctrinal, qui n'a aucune espèce d'importance. A la Chambre la base de la représentation, c'est le nombre. Il faut trouver autre chose pour le sénat. Alors le duc de Broglie avait imaginé de dresser une liste des notabilités qui, dans chaque commune, désignerait les membres du Grand conseil. On lui fit remarquer que sa liste bonne pour l'invitation au bal de la préfecture, ne valait rien pour les élections à une seconde Chambre. On décida alors qu'il y a une unité, qui est la commune: que le Sénat représentera les communes et que par conséquent, chaque groupe communal aura un représentant et un seul représentant. C'est cette doctrine, dont Gambetta a trouvé la formule, lorsqu'il a dit: le Sénat sera le grand conseil des communes de France.

La vérité était que l'Assemblée nationale était une assemblée conservatrice. Alors en 1875, les campagnes étaient conservatrices et les villes, surtout les grandes villes, ne l'étaient pas. Il fallait noyer les villes dans les campagnes; il fallait que le chef-lieu du département ne comptât pas et que les sénateurs fussent élus par les campagnes.

En 1884, on n'a pas rétabli l'unité. Le parti qui dominait était alors le parti opportuniste, et cette réforme donne la majorité aux chefs-lieux de canton, qui sont républicains opportunistes. Il y a alors une échelle assez ingénieusement dressée, qui fait que chaque conseil municipal aura un délégué, mais de tel chiffre à tel chiffre, il en aura deux, de tel chiffre à tel chiffre, il en aura 3. Paris a 30 délégués, Marseille en a 24.

Source : BIU Cujas

Ces délégués sénatoriaux peuvent être pris dans le conseil municipal. En principe, dans les petites communes, le maire est candidat pour être délégué sénatorial, mais il n'est pas nécessairement élu. On dit couramment que le Sénat est élu par les Maires. C'est vrai en fait, mais il peut arriver que le maire ne soit pas choisi. A Paris, les 80 conseillers municipaux de Paris sont en même temps conseillers généraux de la Seine; par conséquent, les délégués sénatoriaux doivent être pris en dehors du conseil municipal de Paris. Cette liste est d'ailleurs une liste invraisemblable. On y relève des noms absolument inconnus. Ce sont simplement les présidents des comités, les gens influents dans les quartiers, que les conseillers municipaux s'arrangent entre eux pour élire.

Le résultat de cette réforme de 1884 est absurde. Marseille a 24 délégués avec 500.000 habitants. Il y a 17 communes des Bouches du Rhône, qui ne fournissent pas 30.000 habitants qui ont 17 délégués. Dans le Nord, Lille a 24 délégués, avec 300.000 habitants, mais il y a 24 communes du Nord qui fournissent 4.000 habitants, qui ont aussi 24 délégués. Dans la Seine, le corps électoral comprend environ 945 électeurs, Paris en a 110, la banlieue a le reste. La ville de Paris a un délégué pour 25.000 habitants, tandis que la banlieue a un délégué pour 15.000 habitants. C'est donc un système absolument indéfendable.

D'autre part, ce collège électoral du Sénat est formé des gens qui ont des passions, quand ils n'ont pas des opinions. C'est de plus un système illogique. Il n'y a aucune raison pour que la représentation parisienne soit élue par la banlieue.

Le scrutin est, tantôt obligatoire, tantôt facultatif, c'est-à-dire que les élus du degré supérieur ne sont pas obligés de voter. Au contraire, les délégués des conseils municipaux sont obligés de voter, et s'ils ne votent pas, ils peuvent s'entendre condamner par le tribunal civil à une amende de 50 frs. Il est absurde de faire une distinction. Pourquoi obliger les uns et pas les autres. Que la règle existe pour tous ou pour aucun.

Les délégués sénatoriaux sont payés. Ils reçoivent 50 sous par 10 Kilomètres. Aujourd'hui, chaque renouvellement d'un tiers coûte plus d'un million. Il y a eu un projet de loi tendant à augmenter l'indemnité des délégués sénatoriaux.

Le scrutin pour l'élection des sénateurs.

Le vote est secret; il a lieu à la majorité; aux deux premiers tours de scrutin, la majorité absolue c'est-à-dire la moitié plus un est exi-

Source : BIU Cujas

gée; au troisième tour, la majorité relative suffit, c'est-à-dire qu'au troisième tour celui qui est le plus favorisé de tous les candidats est élu. Ces trois tours ont lieu le même jour. Il n'y a que quelques centaines d'électeurs. On les réunit tous, puis ils passent voter de 8 à 10 heures. De 10 heures à midi, on dépouille. S'il y a lieu à un second tour, il aura lieu de midi à 2 heures. De 2 à 4 heures on dépouille. S'il y a lieu à un troisième tour, il aura lieu de 4 à 6 heures.

Ce collège électoral est présidé par le président du Tribunal civil, assisté de deux électeurs sénatoriaux les plus jeunes et de deux électeurs sénatoriaux les plus âgés, qui se trouvent à l'ouverture du scrutin. Cette présidence du président du tribunal présente la plus grande sécurité au point de vue du scrutin. Les magistrats ont la conscience professionnelle qui existe surtout dans la magistrature française.

rojets de réforme du collège électoral énatorial.

Il y a plusieurs projets de réforme au sujet de cette composition du collège sénatorial. On demande, par exemple, que les sénateurs soient élus par tous les conseillers municipaux siégeant chez eux. Cela élargit le collège électoral et en même temps c'est une économie, parce qu'il n'y a plus à payer les déplacements. C'est aussi une chance d'échapper à la corruption par promesses.

Il y a une autre proposition plus radicale, qui consisterait à faire élire le Sénat par le suffrage universel de tous les hommes d'un certain âge. Car véritablement le collège électoral du Sénat, tel qu'il fonctionne actuellement, avec l'illogisme de sa composition, représente une petite bourgeoisie d'esprit assez étriqué, fermée à tous les grands mouvements, qui rend cette composition du collège électoral peu sympathique. Tandis qu'avec le suffrage universel, on serait sûr d'avoir au moins aussi bien. Tant qu'il y avait des sénateurs inamovibles, il y avait une certaine supériorité du Sénat sur la Chambre, tandis que maintenant le Sénat est devenu une sorte de retraite des députés un peu fatigués.

onditions communes déligibilité à la Chambre et au Sénat.

Pour être éligible, soit au Sénat, soit à la Chambre des députés; il y a des conditions communes et des conditions spéciales.

I° - Conditions communes. Il faut:

I° - avoir la jouissance du droit d'électorat. Il n'est pas nécessaire d'avoir l'exercice du droit électoral. Il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur les listes électorales. Sous le Second Empire; il y a eu candidat, qui ne s'est intéressé aux élections que du

Source : BIU Cujas

jour où il a été candidat lui-même; il n'avait jamais été inscrit sur aucune liste. La Chambre a décidé que du moment qu'il avait la jouissance du droit électoral, il pouvait être élu. De même, un détenu n'a pas l'exercice du droit électoral; non seulement on ne lui permet pas de sortir de sa prison pour aller voter, mais encore que s'il s'évade pendant le temps de sa détention, il ne peut pas voter, Il peut, au contraire, être élu.

2° - Si on est naturalisé , il faut qu'un délai de dix ans se soit écoulé depuis la naturalisation. L'Angleterre n'exige pas ce stage; aussi on a connu pendant la guerre cette chose extraordinaire d'un Hongrois, qui était certainement un espion au service de l'Allemagne et qui a réussi à se faire élire à la Chambre des Communes.

3° - Il faut avoir satisfait aux obligations militaires concernant le service actif. Cela ne veut pas dire qu'il est nécessaire d'avoir fait le service militaire. Si on s'est présenté devant un conseil de révision et qu'on a été réformé, on peut être député. Seulement, il faut avoir fini son service militaire et ne pas être insoumis. La question ne se posera que si on a été insoumis, mais sans être condamné, car si on est condamné, on ne peut pas être député.

La question s'est posée sous le régime de la loi de 1889. Sous le régime institué par cette loi: on faisait un an de service militaire, puis à 27 ans, il fallait être docteur, ou bien on refaisait deux ans . Ou bien il y avait ceux qui contractaient un engagement décennal avec l'Université: on ne faisait pas alors de service militaire. De là diverses questions qui se sont posées pour savoir quand au juste on pouvait être député.

Inéligibilité absolue et inéligibilité relative.

Il faut, 4° - ne pas se trouver dans des cas spéciaux d'inéligibilité. Il y a des inéligibilités absolues et des inéligibilités relatives. Les mots d'absolu et de relatif, s'appliquent au territoire. Inéligibilité absolue: on ne peut être élu dans aucune espèce de circonscription. Inéligibilité relative: c'est seulement dans certaines circonscriptions qu'on ne peut pas être élu.

Les inéligibilités absolues.

Les inéligibilités absolues répondent à certaines idées de moralité: le liquidé judiciaire et le failli réhabilité, après l'expiration du délai de trois ans, sont électeurs, mais ils ne sont pas éligibles.

Les inéligibilités absolues correspondent en second lieu à une idée républicaine. Les membres des familles ayant régné sur la France ne sont

Source : BIU Cujas

éligibles, ni à la Chambre des députés, ni au Sénat.

En troisième lieu, elles répondent à une condition de discipline militaire. Cependant les maréchaux et les amiraux sont éligibles au Sénat.

Au sujet de ces inéligibilités absolues, il faut faire deux observations:

1° - Le faible d'esprit ne peut pas être conseiller municipal, mais il peut être député. Celui qui, au cours d'une procédure d'interdiction a été doté d'un conseil judiciaire, comme prodigue ou faible d'esprit, ne peut pas être conseiller municipal, mais il peut être député.

2° - Les députés sortants sont immédiatement et indéfiniment rééligibles. Les hommes de la Constituante avaient déclaré qu'ils seraient inéligibles à la Législative; ce qui fait que la Législative fut une assemblée composée d'hommes inexpérimentés . D'autre part, lorsque les Constituants ont rédigé la constitution de 1791, ils ont décidé que les députés pourraient être élus une seconde fois pour deux ans, mais qu'ensuite ils devraient laisser s'écouler un délai de deux ans avant de rentrer dans la vie politique. Au contraire, les hommes de la Convention ont été des parlementaires achevés. Les hommes de la Convention, qui apparaissent comme de grands hommes à cause du tragique des circonstances, n'étaient préoccupés que de leur élection et de leur réélection.

C'est une question délicate que celle de la rééligibilité immédiate des députés. Si le député n'est pas rééligible, c'est suivant sa conscience qu'il vote. Il n'obéira pas aux injonctions démagogiques. Mais à l'inverse, dans une assemblée de 600 membres, il y a eu 4 ou 500 qui sont interchangeables, mais il y en a tout de même 100 qu'il faut conserver dans l'assemblée. Ce sont ceux qui sont capables d'étudier des questions, de faire un rapport, etc,.. Si on déclare que ces cent ne peuvent pas revenir à la Chambre, on a un pays qui s'est décapité. Puis un pays surtout un département, n'est pas une source inépuisable d'hommes. Il ne faut donc pas empêcher les électeurs de choisir, et lorsqu'ils ont des députés convenables de les garder.

Les inéligibilités relatives.

Les inéligibilités relatives sont les inéligibilités,qui intéressent les fonctionnaires. Elles sont relatives parce qu'elles ne s'appliquent que dans certaines circonscriptions. Elles sont énuméfées dans l'art. 12 de la loi du 30 Novembre 1875.

On veut éviter que le fonctionnaire se serve de sa fonction pour préparer sa candidature. Si un préfet pouvait être candidat aux élections législatives, il préparerait sa candidature; toute son

Source : BIU Cujas

administration serait pour préparer sa candidature. C'est ce qu'on veut éviter. Par conséquent, seuls sont inéligibles (L. du 30 Novembre 1875) - ceux qui peuvent exercer une influence sur les électeurs. Par conséquent les membres du corps enseignant ne seront pas inéligibles. Un instituteur, un professeur de lycée, un professeur de faculté n'exercent pas d'influence sur les électeurs; ils ne seront pas frappés d'inéligibilité. Au contraire, le recteur, l'inspecteur d'académie sont frappés d'inéligibilité. De même, un juge n'est pa frappé d'inéligibilité, mais le procureur est frappé d'inéligibilité. En un mot, ceux qui peuvent exercer une influence sont inéligibles.

L'inéligibilité relative s'applique à tout le ressort où le fonctionnaire peut faire sentir son influence. S'il s'agit d'un procureur général, ce sera dans tout le ressort de la Cour d'appel qu'il sera inéligible. Si au contraire, c'est un fonctionnaire départemental, ce sera dans le département.

Il y a une exception à cette règle pour le sous-préfet, qui exerce sa fonction dans un arrondissement et qui est cependant inéligible dans tout le département.

La durée de l'inéligibilité est de six mois à partir de la fin de la fonction. On a pensé que six mois c'était le maximum de la reconnaissance humaine et de la gratitude. On pense que dans le délai de six mois les services rendus par les fonctionnaires seront complètement oubliés, et alors les fonctionnaires pourront se présenter dans leur circonscription.

Pour être élu député ou sénateur, il n'est pas nécessaire de justifier d'une attache avec le département. Il n'est pas nécessaire d'être domicilié dans un département. Il n'est pas nécessaire d'y être contribuable; il n'est pas nécessaire d'y avoir le moindre intérêt. C'est pour cela qu'on voit des députés changer de circonscription. Il y a une règle différente pour les élections locales. Sous la Révolution, il fallait être domicilié dans la circonscription, et sous les deux Chartes il ne pouvait y avoir que la moitié des députés d'une circonscription, qui n'étaient pas domiciliés dans cette circonscription.

Conditions d'éligibilité spéciales à chacune des Chambres. Conditions d'âge.

Pour le Sénat, il n'y en a qu'une condition spéciale d'éligibilité, l'âge de 40 ans, considéré comme l'âge de la maturité, comme l'âge où passions sont apaisées. Quant à la chambre, il faut avoir l'âge de 25 ans. Dans la plupart des constitutions, il y a un âge de l'éligibilité, qui est supérieur à l'âge de l'électorat. Cela est vrai de toutes les constitutions, que nous avons eues en France,

Source : BIU Cujas

sauf la constitution montagnarde, où on était électeur et éligible à 21 ans.

En Angleterre, l'âge de l'électorat est celui de l'éligibilité. Autrefois, il y a eu des ministres anglais qui avaient 25 ans.

Il faut, en outre, pour la Chambre et pour la Chambre seule, avoir fait une déclaration de candidature. On ne peut donc pas, dans ces conditions, être élu sans avoir été candidat. Il y a eu cependant pendant la guerre de 1870 un procureur général de la République à Versailles: M. Voisin, qui avait tenu tête aux Allemands pendant l'occupation. Il fut élu député alors qu'il était en captivité en Allemagne. C'est un fait, qui ne pourrait pas se produire aujourd'hui.

Les déclarations de candidature à la Chambre.

Jusqu'en 1858, on était élu sans aucune formalité, mais en 1858, il y a eu des députés qui étaient élus, et qui, une fois élus, allaient au Corps législatif, où ils refusaient de prêter serment. Il arrivait alors que des personnages, qui avaient été proclamés élus et avaient la majorité aux élections législatives, ne pouvaient pas entrer au corps législatif, parce qu'ils ne voulaient pas prêter serment; On a alors imaginé de faire prêter aux candidats un serment de fidélité en blanc. On voit là la première trace de la déclaration de candidature.

Toutefois, dans la loi de Novembre 1875, il n'y a absolument rien sur la déclaration de candidature. La règle est posée en 1889 . C'est l'époque du boulangisme. Le général Boulanger avait décidé, de se présenter aux élections dans toutes les circonscriptions de France, il aurait été ainsi plébiscité et habilité à faire un coup d'Etat. C'est alors qu'on a fait voter la loi du 17 Juillet 1889, contre les candidatures multiples, et la déclaration de candidature n'est que la sanction contre les candidatures multiples.

Donc, avant de se présenter aux élections législatives, il faut faire une déclaration de candidature, dans une forme quelconque, verbale ou écrite. On peut même charger par écrit un tiers d'aller à la préfecture faire la déclaration de candidature. Il est immédiatement donné un récépissé provisoire de cette déclaration, et 24 heures après un récépissé définitif. Le préfet reçoit les déclarations de candidature, donne un récépissé provisoire, puis il télégraphie au ministère de l'Intérieur, où sont centralisées toutes les déclarations de candidature. Si le candidat a fait une déclaration dans une autre circonscription, le ministre télégraphie

Source : BIU Cujas

au préfet de refuser le récépissé définitif. Au bout de 24 heures, le préfet a reçu confirmation qu'il y a ou qu'il n'y a pas d'autres déclarations, et il délivre, s'il n'y en a pas, un récépissé définitif.

Cette déclaration de candidature doit être faite le 5ème jour avant l'élection, c'est-à-dire le mardi jusqu'à minuit. Les préfectures restent, ce jour-là, ouvertes jusqu'à minuit, afin de faire les déclarations. Toutefois le ballottage, pour les élections législatives, doit avoir lieu huit jours après le premier vote, et au scrutin de ballottage, il peut y avoir des candidatures nouvelles qui se produisent. On voit dans ces conditions combien il serait difficile d'appliquer dans toute sa rigueur la règle du 5ème jour, parce qu'on ne sait officiellement les résultats du premier tour que le mercredi.

Aussi la loi du 21 Juillet 1927, dans son art. 14, § 2, déclare: Les candidatures nouvelles, en cas de ballottage, ne pourront se produire que jusqu'au mercredi à minuit, qui suit le premier tour. On a donc un jour de plus pour faire sa déclaration.

Les sanctions de déclaration de candidature.

Les sanctions de la déclaration de candidature sont multiples. Il y a d'abord: 1° - des sanctions pénales: ce sont de très lourdes amendes. Le candidat qui se présente sans avoir fait régulièrement sa déclaration de candidature, peut être condamné à 5.000 frs d'amende, ce qui, avec les dixièmes, doit faire une assez lourde somme. Quant à ceux qui ont distribué des bulletins au nom des candidats, qui n'ont pas fait de déclaration de candidature, ils peuvent également être condamnés à des amendes.

2° - Une sanction administrative: les préfets peuvent saisir les circulaires ou les bulletins au nom des candidats, qui n'ont pas fait de déclaration de candidature.

3° - Une sanction électorale très importante: les bulletins au nom d'un candidat, qui n'a pas fait de déclaration de candidature, ou qui a fait une déclaration de candidature irrégulière, ne comptent pas.

La déclaration de candidature est la sanction des candidatures multiples. On ne peut pas être candidat dans plus d'une circonscription. C'est la règle qui a été appliquée à l'occasion des tentatives du général Boulanger. Cette règle est extrêmement rigoureuse. Il n'est pas juste d'interdire à des gens de courir leur chance dans plusieurs circonscriptions. On pourrait donc atténuer et permettre à des gens d'être candidats dans deux ou trois circonscriptions, ce qui pourrait avoir lieu sans inconvénient.

Le nombre des membres des Chambres

Source : BIU Cujas

Le nombre des membres des assemblées.

est de 300 au Sénat, et 314 depuis le retour de l'Alsace-Lorraine. A la Chambre , en vertu de la loi du 21 Juillet 1927, il y a 612 députés. Cette loi, en augmentant le nombre des députés, n'a pas répondu aux voeux des électeurs. En réalité, on est partisan de la réduction du nombre des fonctionnaires ou du nombre des députés, à condition que ce soit les autres qui soient atteints par cette réduction. Mais les départements veulent avoir beaucoup de députés et enlever au contraire les députés des autres départements. D'autre part, il est certain que la Chambre sortante voulait multiplier les chances de réélection pour ses membres. Alors, on a arrangé toutes sortes de choses . Il y a eu notamment une circonscription, qui a été ajoutée, sans que personne s'en aperçut.

Il y a la question de savoir s'il faut beaucoup de députés, ou s'il en faut peu. On pose cette question au point de vue dépenses, aspect qui est cependant assez secondaire. Il s'agit de savoir si une chambre doit être nombreuse ou si elle doit être peu nombreuse, pour faire du bon travail. Il y a des chambres peu nombreuses, qui ont été des chambres détestables, et il y a des chambres nombreuses, qui ont été de grandes chambres. Si on réduit le nombre des députés, il ne faut pas croire que ce seront les nullités qui sortiront. Il faut donc une chambre de cinq ou six cents membres, pour qu'il y en ait cent capables de remplir leurs fonctions. Puis ceux qui n'aiment pas le parlementarisme aiment les chambres peu nombreuses. Au contraire, ceux qui aiment la démocratie, ses luttes, ses jeux, aiment les chambres nombreuses.

Vérification des pouvoirs.

uel est le
itre du dé-
puté?
La Commission
de recensement.

En vertu de quel titre le candidat s'en va-t-il siéger à la Chambre ? C'est en vertu de la décision de la commission de recensement. La commission de recensement est celle qui a pour mission de compter les votes, d'additionner les résultats obtenus dans chaque commune et dans chaque section de vote. Elle est composée du président du Tribunal civil et de trois conseillers généraux les plus anciens. Du président du tribunal civil, parce qu'on veut que le travail soit fait avec impartialité. On demande les trois conseillers généraux les plus anciens, parce que auparavant c'était le préfet, qui choisissait les conseillers généraux, de façon à influer sur eux. Mais dans la plupart des cas, les conseillers généraux ne veulent pas faire cette corvée; on suit le tableau et si tous les conseillers généraux refusent, on passe aux conseillers d'arrondissement.

Source : BIU Cujas

Cette commission de recensement se réunit à la préfecture le mercredi qui suit le jour des élections. Elle prend les procès-verbaux, et fait les additions. On voit l'importance de ce délai entre le dimanche et le mercredi. Il y a des préfectures où ces délais ont été mis à profit de façon très ingénieuse. Il faut que les préfets soient honnêtes, qu'ils enferment les procès-verbaux et mettent les clefs dans leur poche.

La vérification des pouvoirs.

Moyennant cette proclamation par la commission de recensement, le député est provisoirement proclamé. Mais ses pouvoirs doivent être vérifiés. Cette vérification est prévue par l'art. 10 de la loi du 16 Juillet 1875. Chaque chambre est juge de l'élection de ses membres. On comprend à combien de critiques peut donner lieu cette compétence de la Chambre. La Chambre qui revient de la lutte électorale, encore toute chaude des passions de la lutte, n'a aucune qualité, aucune compétence, aucune impartialité pour juger ces élections. Si en effet, on regarde l'histoire de la vérification des pouvoirs, on verra que presque jamais une majorité n'invalide un membre de la majorité. Il y a un député, qui a été invalidé au dernier renouvellement, parce qu'il avait commis la maladresse d'imprimer qu'il distribuerait le montant de son indemnité dans la circonscription. On a trouvé que c'était un exemple immoral et dangereux et on l'a invalidé. Mais ordinairement jamais une majorité n'invalide un de ses membres, et jamais une minorité ne vote pour l'invalidation d'un membre de cette minorité.

D'autre part, les Chambres se laissent guider par des considérations politiques, ou par des considérations personnelles, des considérations de sympathie ou d'antipathie personnelle. Il vaudrait mieux que ce soit une très haute juridiction, composée par exemple du premier président de la Cour de Cassation et des présidents de Chambre, qui feraient un examen impartial.

La procédure de la vérification des pouvoirs n'offre aucune espèce de garantie. L'individu, qui a été volé dans son élection n'a aucun moyen d'arriver devant la commission et surtout jusque devant la Chambre pour faire valoir ses moyens. Tandis que le député proclamé, est dans la chambre, il a ses amis.

D'autre part, c'est un véritable scandale de voir la façon dont sont constitués les dossiers. Les pièces arrivent, elles ne sont pas cotées, alors les pièces disparaissent d'un dossier. Seulement la commission a vu la pièce. Il n'y a aucune espèce de garantie.

Source : BIU Cujas

Nature de l'opération de vérification des pouvoirs.

La nature de l'opération de vérification des pouvoirs résulte de ce texte de l'art. 10 de la loi du 6 Juillet 1875: "Chaque Chambre est juge de l'élection de ses membres". Il en résulte que l'opération de vérification des pouvoirs est une opération judiciaire. Les conséquences sont les suivantes:

1° - La Chambre procédant à la vérification des pouvoirs est soumise à la loi. Elle doit la respecter. M. Clémenceau a soutenu la doctrine inverse. Il disait: la Chambre est juge, par conséquent, elle peut faire ce qu'elle veut, elle a un pouvoir discrétionnaire, et par conséquent, elle peut déclarer éligible un député qui était inéligible. Mais à notre sens, la chambre est juge, par conséquent, comme le juge, elle est soumise à la loi.

2° - Du moment que la chambre est juge, le vote est individuel, il n'y a pas de vote de parti.

3° - Les plaintes contre les élections sont des plaintes analogues à celles déposées devant les juridictions; donc elles ne peuvent pas donner lieu à une action pour diffamation.

4° - Les témoins entendus dans une procédure de vérification des pouvoirs ont toutes les prérogatives, mais aussi toutes les obligations des témoins en justice. Ils sont obligés de dire la vérité sous la foi du serment, et peuvent être condamnés pour faux témoignage. Mais, en compensation, ils ne peuvent pas être condamnés ou poursuivis pour diffamation.

Du moment qu'on se trouve en présence du pouvoir judiciaire, il n'y a pas d'intervention du gouvernement. Le gouvernement, lorsqu'il y a vérification des pouvoirs n'est pas à son banc. En fait cependant, il est certain que le gouvernement par la sympathie qu'il manifeste à un député, peut avoir une influence sur la Chambre.

Il y a certaines règles, au contraire, qui sont en contradiction avec cette idée que l'opération de vérification des pouvoirs est une opération judiciaire. Notamment, le vote est public. En principe, on ne connaît pas l'opinion des juges, au moins en France. La décision est celle du tribunal. Au contraire, en matière de vérification des pouvoirs, le vote peut être public. On peut voter à main-levée, mais si le vote public est demandé, il est de droit, et lorsque le vote public est demandé c'est un vote personnel à la tribune, c'est-à-dire qu'il ne suffit pas de mettre un bulletin dans l'urne, quand les huissiers la font circuler, il faut monter

Source : BIU Cujas

à la tribune et déposer le bulletin dans l'urne.

Solutions auxquelles peut aboutir la procédure de vérification des pouvoirs.

La vérification des pouvoirs peut aboutir: 1° - à une décision provisoire. La Chambre se déclare insuffisamment éclairée; elle ordonne une enquête, qui est faite par une commission. En vertu du règlement de la Chambre, le député enquêté peut désigner un de ses collègues, qui suivra les travaux de la commission.

Tant qu'il est soumis à l'enquête, le député est dans une situation assez délicate. Il peut assister aux séances, il peut parler, il touche l'indemnité parlementaire, mais il ne peut pas déposer de proposition de loi. C'est par conséquent un député un peu diminué.

La Chambre peut aussi prendre des solutions définitives, qui sont les suivantes: 1° - admettre le député; 2° - annuler son élection; et 3° - proclamer élu un candidat autre que celui qui a été proclamé par la commission de recensement. Mais cette proclamation ne peut avoir lieu qu'en cas d'erreur de chiffres; la Chambre ne peut pas, pour des motifs de sympathie ou d'antipathie, invalider un député qui est là et proclamer un autre candidat. Mais elle peut refaire les chiffres et déclarer qu'il n'y avait pas lieu à ballottage, ou bien constater des erreurs d'addition, ce qui fait que tel autre candidat doit être proclamé élu.

Quelle est la durée du mandat législatif.

Durée du mandat.

Toutes les fois qu'il y a un mouvement démocratique, le mandat législatif est court; toutes les fois au contraire, qu'il y a un mouvement de réaction, la durée du mandat législatif est longue. Voici quelques illustrations de ce fait: le summum de la démocratie en France, c'est le 24 Juin 1793: dans la constitution montagnarde, les députés sont élus pour une année. Le summum de la réaction, c'est le système de M. de Villèle, en 1824: avec la loi de "Septennalité", les députés sont élus pour 7 ans. Dans l'intervalle, on voit que chaque fois, qu'il y a une modération dans les tendances, le mandat législatif s'allonge: en 1791, deux ans; en l'an III, trois ans; en 1814 cinq ans. A l'heure actuelle, on est arrivé à cette durée de quatre ans, que ceux qui sont élus trouvent trop courte, et que ceux qui sont en dehors de la Chambre trouvent assez longue et que ceux qui attendent trouvent trop longue.

On fait le raisonnement suivant: pendant la première année, on se met au courant.

Source : BIU Cujas

Pendant la dernière année, on prépare sa réélection. Alors il ne reste que deux ans de travail. On voit donc la tendance actuelle au mandat de six ans.

Les sénateurs sont élus pour neuf ans, toujours afin d'écarter les sénateurs du peuple. Or les conseillers généraux sont élus pour six ans; on peut supposer que l'élection du sénat a lieu au moment où les conseillers généraux arrivent à l'expiration de leur mandat. Alors on peut imaginer ce que représente le sénateur, qui arrive à la 9ème année de son mandat: neuf ans, plus six ans de conseiller général; donc un sénateur représente une manifestation du peuple, qui a eu lieu 15 ans auparavant. C'est ce qui explique que le Sénat est toujours un peu en retard.

le renouvellement des assemblées.

Il y a deux systèmes de renouvellement des assemblées: le système du renouvellement intégral et le système du renouvellement partiel. Dans le système du renouvellement intégral, tous les membres de la Chambre sont renouvelés le même jour. Au contraire, dans le système du renouvellement partiel, on décide que seulement une fraction de la Chambre sera soumise au renouvellement à un moment donné, qu'au bout d'un certain temps une autre fraction sera soumise à un renouvellement, etc,..

On dit que le renouvellement intégral provoque une émotion considérable dans le pays, suspend les affaires, etc,.. Tout cela est assez exagéré. Il ne faut pas avoir peur de cette grande consultation du pays. D'ailleurs, si chaque deux ans ou chaque trois ans on a les élections dans la moitié du pays, il y a aussi la permanence de la fièvre. Les deux systèmes se valent. On dit aussi que le renouvellement intégral amène à la chambre un personnel nouveau, un peu inexpérimenté, tandis qu'avec le renouvellement partiel, il y a toujours des gens au courant. Mais c'est faux, parce que, en général, la majorité des députés sont réélus; par conséquent, le renouvellement partiel, à ce point de vue, n'offre pas beaucoup d'avantages. En tous cas, la constitution de 1875 a combiné les deux systèmes: la Chambre des députés se renouvelle intégralement tous les quatre ans; quant au Sénat, il se renouvelle partiellement tous les trois ans.

Fonctionnement du Parlement.

comment fonctionne le Parlement.

Au point de vue du fonctionnement du Parlement, on se trouve devant l'histoire et la législation comparée en présence de deux systèmes différents: 1° - le système de la permanence des Cham-

Source : BIU Cujas

bres, et 2° - le système dit des sessions.

Le système de la permanence des Chambres.

Le système de la permanence des Chambres, qui a été le système en vigueur au temps de la Révolution, n'est pas le système dans lequel les Chambres siègent d'une façon permanente, tous les jours et le jour et la nuit. C'est le système dans lequel les chambres s'assemblent quand il leur plait. Elles Décident elles-mêmes quand elles se réuniront.

Le système des sessions.

Au contraire, dans le système des sessions, qui est le système monarchique, les chambres ne se réunissent que sur la convocation du chef de l'Etat. Il y avait dans la littérature allemande juridico-politique d'avant-guerre, des théories extrêmement ingénieuses sur le système de la convocation. On disait que, tant que le roi n'a pas convoqué la Chambre, la Chambre n'est rien; elle n'existe que par la convocation du monarque, qui en fait une assemblée capable de siéger.

Le système mixte de la Constitution de 1875.

C'est ici que nous rencontrons de nouveau le système transactionnel de la constitution de 1875; cette constitution a adopté un système mixte. Le système dit de la session ordinaire et de la session extraordinaire . Il y a une session ordinaire chaque année: le second mardi de Janvier, les Chambres se réunissent de plein droit, c'est-à-dire sans convocation du chef de l'Etat, pour une session qui doit durer cinq mois au moins.

C'est le chef de l'Etat qui met fin à la session ordinaire. On revient alors au système monarchique, mais le pouvoir exécutif ne peut mettre fin à la session ordinaire que lorsque la session a duré cinq mois au moins.

Le droit d'ajournement du président de la République.

Dans cette session ordinaire, le pouvoir exécutif, c'est-àdire le président de la République, assisté des ministres, peut ajourner les Chambres pour un mois au plus et il peut procéder à ces ajournements deux fois au cours de la session ordinaire. Seulement si le président de la République use de ce droit d'ajournement, la session ordinaire doit durer cinq mois utiles, c'est-àdire que le président de la République ne peut arrêter la session ordinaire qu'un mois plus tard, s'il a ajourné une fois, et deux mois plus tard s'il a ajourné deux fois.

Cet ajournement correspond à une prérogative extrêmement précieuse du gouvernement, qui est la suivante: la chambre s'engage dans une mauvaise voie; elle va voter une loi que le président juge dangereuse; le président dit que la session est arrêtée, qu'on va aller réfléchir près des électeurs et qu'on reviendra. En réalité, ce n'est qu'une seule fois, depuis la constitution de 1875, que

Source : BIU Cujas

le président de la République a usé de ce droit d'ajournement. C'était à l'occasion des événements du 16 Mai 1877: le président de la République, le maréchal de Mac-Mahon, considéra que la chambre s'engageait dans une voie, qui compromettait les intérêts conservateurs, il ajourna la Chambre une fois, puis il prit l'avis du Sénat et il prononça la dissolution de la Chambre, c'est à-dire la révocation de tous les députés, qui sont alors renvoyés devant les électeurs. Donc l'ajournement de la Chambre peut être considéré pratiquement comme le prélude de la dissolution.

Les sessions extraordinaires.

Il y a des sessions extraordinaires:
1° - de plein droit, si le président de la République meurt ou démissionne. Les Chambres s'assemblent immédiatement et de plein droit pour lui donner un successeur, et alors elles ne sont qu'un collège électoral.

2° - Au cas où l'état de siège viendrait à être proclamé, les chambres doivent s'assembler, mais on a vu, en 1914, que les chambres ont complètement oublié de s'assembler.

3° - Il y a session extraordinaire dans les cas où le président de la République est obligé de convoquer: 1°- sur la demande de la majorité des deux Chambres; cela ne s'est jamais produit; il faut que les députés, qui sont dispersés, signent, en majorité absolue à la chambre et au sénat, une demande d'être convoqués.

2° - lorsque le ministre de la guerre décide de maintenir une classe sous les drapeaux, après l'expiration du temps de service militaire dû par cette classe.

Enfin, il y a session extraordinaire sur la convocation facultative du président. Ici on peut dire qu'il n'y a rien d'ordinaire comme une session extraordinaire. En effet, il y a une session extraordinaire chaque année, parce que dans la session ordinaire, qui s'ouvre le second mardi de Janvier, et dure jusqu'à fin Juin ou Juillet, les chambres ne votent pas le budget. Or le budget, c'est l'acte essentiel, sans lequel la vie politique ne peut pas durer. Il faut un budget, et pour cela il faut convoquer les chambres en session extraordinaire. Chaque année, il y a une session extraordinaire au mois d'octobre ou de Novembre, qui dure jusqu'au 31 Décembre.

Règles communes aux sessions ordinaires et aux sessions extraordinaires.

Il y a des règles communes aux sessions ordinaires et aux sessions extraordinaires:

1° - Absence de toute solennité dans l'ouverture de la session. Sous la monarchie, il y avait un discours du trône. Cela a lieu encore en Angleterre. En France il n'y a rien. D'autre part, de 1875 à 1884, il y a eu des prières publiques, qui ont

Source : BIU Cujas

été supprimées en 1884.

2° - Simultanéité des sessions des deux Chambres. C'est une règle essentielle, parce qu'on craint qu'un gouvernement, qui serait en conflit avec la chambre des députés, tente de gouverner avec le seul concours du Sénat. Il est alors entendu que le Sénat ne peut pas siéger que si la Chambre des députés ne siège pas. Mais c'est la simultanéité temps pendant lequel les Chambres peuvent fonctionner, mais les sénateurs peuvent, au cours de la session ordinaire ou de la session extraordinaire, se donner des vacances plus longues que les députés.

La règle de la simultanéité des sessions ne doit pas s'appliquer de façon rigoureuse, comme on l'a fait quelquefois. En 1884, le président du Sénat est averti que le décret de fermeture vient d'être lu à la chambre des députés; immédiatement il dit au sénateur, qui était à la tribune qu'il ne peut plus parler. Il y a là une exagération. On estime que cette règle doit s'entendre seulement par jour.

3° - Les travaux parlementaires ne sont pas périmés par la fin de la session. En Angleterre, ils sont périmés, c'est-à-dire que tout est à recommencer; tous les rapports sont à refaire et on se trouve devant table rase. Cela a des avantages, parce que cela débarrasse les chantiers parlementaires d'une quantité de choses inutiles, mais cela a aussi des inconvénients, et notamment on a vu qu'il ne fallait pas faire recommencer tous les rapports, avec les frais d'impression qui sont considérables. Les travaux parlementaires deviennent périmés à la fin de la législation.

Constitution des Chambres

Comment les Chambres s'organisent en vue du travail législatif. Nomination du bureau.

Les chambres s'organisent en vue du travail législatif; elles "se constituent" dit le langage officiel . Les Chambres: 1° - nomment leur bureau. Chaque Chambre nomme son bureau. C'est une règle démocratique, qui n'a pas toujours été. Par exemple, sous la Restauration, c'était le roi qui nommait le président de la Chambre, et sous le Second Empire c'était encore l'Empereur, qui nommait le président du sénat et le président du corps législatif. On justifiait cette nomination, en disant que le président du corps législatif ne peut pas être nommé par la Chambre, car il doit être impartial. Mais c'est une déchéance pour une assemblée de ne pas nommer elle-même son bureau.

Le bureau est composé du président, de quatre vice-présidents, de dix secrétaires et des

Source : BIU Cujas

questeurs. Le président dirige les débats, il préside les séances, il devrait aussi être le directeur du travail législatif, faire venir les matières importantes, guider les rapporteurs pour les matières importantes. En réalité, il ne le fait pas. Le président n'est pas autre chose que le président de la séance.

Quant aux vice-présidents, ils n'ont pas d'autre fonction que de remplacer le président, lorsqu'il est empêché ou fatigué.

Les secrétaires ont une fonction tout à fait théorique: ce sont eux qui sont responsables du procès-verbal. Théoriquement, ils devraient lire tout le journal officiel, alors si la séance a été de six heures, le compte rendu devrait durer six heures. En Belgique, le compte rendu est déposé sur le bureau de la séance, et pendant tout le temps de la séance les députés peuvent faire des observations. C'est la signature du secrétaire, qui donne force obligatoire au procès-verbal et qui donne force authentique à une loi qui a été votée. C'est un rôle juridique extrêmement important, mais un rôle effectif véritablement inexistant.

Les secrétaires ont une autre fonction: ce sont aux qui comptent les votes; notamment ce sont eux, lorsqu'on vote à main levée, qui décident si le vote est acquis ou n'est pas acquis. Même de bonne foi, il est très difficile de savoir dans quel sens la Chambre s'est prononcée, quand elle vote à main-levée.

Quant aux questeurs, il y en a trois. C'est un poste recherché à raison des avantages matériels y attachés: logement, indemnité spéciale, etc,.. Les questeurs sont chargés de l'organisation matérielle du palais; ils sont les chefs du personnel de celui-ci, etc,...

Le règlement des assemblées.

Les Chambres, en second lieu, font leur règlement . C'est là une prérogative extrêmement importante, parce que du règlement dépend l'efficacité du travail parlementaire. Sous le Second Empire, les Chambres recevaient leur règlement tout fait par l'Empereur. C'était là un des signes de la déchéance du corps législatif. Le règlement dit dans quelles conditions doivent être tenues les séances, mais il y a des règles, qui sont traditionnelles et notamment la règle de la publicité; les séances sont publiques.

La publicité des séances.

La publicité existe de deux façons: Il y a une publicité matérielle, en ce sens que le public peut entrer aux séances; Mais depuis quelques années cette publicité théorique est réduite au mini-

Source : BIU Cujas

mum. Théoriquement, le public peut entrer librement au Corps Législatif: Pratiquement, il y a une tribune dite du public, qui comprend une dizaine de places. La publicité par la présence du public est donc très restreinte. Quant aux autres personnes, elles n'entrent que par des cartes données, soit par les députés, chacun à leur tour, soit par le président, les vices présidents ou les questeurs.

Mais la publicité véritable résulte de la publicité des compte-rendus, notamment par le compte rendu officiel sténographique, qui est imprimé au Journal Officiel. Puis la liberté pour tous les journaux de rendre compte des séances de la Chambre C'est ce qui n'existait pas sous le Second Empire, où les journaux ne pouvaient publier que le compte rendu donné par la présidence de la Chambre.

Les Commissions parlementaires.

Les Chambres, afin de procéder à l'élaboration du travail parlementaire, se constituent en commissions. Il y a à la Chambre un certain nombre de commissions permanentes, auxquelles sont renvoyées toutes les matières. Il y a une commission des affaires étrangères, qui étudie les affaires extérieures; il y a une commission du budget, qui étudie le budget, une commission de la législation civile, une commission d'Alsace-Lorraine, une commission des travaux publics, une commission de l'hygiène, une commission du commerce, etc... Chaque fois qu'un projet est soumis à la Chambre, on renvoie l'affaire à une de ces commissions.

Ces commissions sont une caractéristique du parlementarisme français. Il n'y a pas de commissions en Angleterre. Cependant, en France, nous ne concevons pas qu'une question vienne devant le parlement avant d'avoir été étudiée par une commission, laquelle fait un rapport sur la matière qui lui a été renvoyée.

A l'heure actuelle, tout député, quel qu'il soit, appartient à une commission, parce qu'il y un assez grand nombre de commissions pour que tout député soit membre d'une commission. Mais il y a des commissions, qui ne sont pas recherchées, d'autres qui le sont.

Comment la Chambre vote-t-elle ?

En principe, on vote à main-levée; c'est la règle. Le président dit que ceux qui sont d'avis de telle solution veuillent bien lever la main. Les secrétaires comptent. S'il y a un doute, on vote par assis et levés. Si un certain nombre de députés le demandent, on procède au scrutin public, parce que, avec le vote par assis et levé et le vote à main-levée, l'électeur ne sait pas comment a voté son élu. A partir de 1814, on a introduit dans les Chambres le système

Source : BIU Cujas

du vote public .

Le vote public paraît plus correct, plus loyal, plus conforme à la responsabilité de l'élu. En fait, il est désastreux pour les intérêts généraux du pays. Il y a une différence fondamentale entre le vote public et le vote secret. En vote secret, on vote selon sa conscience; en vote public, on vote pour plaire à l'électeur. Au lendemain de l'élection de 1924, on avait peur que la Chambre choisit librement son président; alors on a décidé que le président serait élu au scrutin public, c'est-à-dire que chacun devrait mettre sur son bulletin sa signature. Comme cela, on était sûr d'avoir le président désigné par lamajorité. Au contraire, lorsqu'on est revenu au scrutin secret pour l'élection du président, on a eu un autre président, qui ne correspondait pas à la majorité de la Chambre.

Le Scrutin public se fait de la façon suivante; il y a un bulletin blanc et un bulletin bleu. Les huissiers circulent à travers l'amphithéâtre. Chaque député est censé mettre un bulletin. Mais les boîtes dans lesquelles sont les bulletins se trouvent sur les tables, et les voisins votent pour les absents. C'est ce que l'on appelle le vote par procuration. Il y a des tendances, à l'heure actuelle, à interdire le vote par procuration. Ce serait désastreux, parce qu'il y a quelquefois 14 députés en séance; si seulement les présents pouvaient voter, les lois et la direction du gouvernement seraient à la disposition de ces 14 présents. Mais d'autre part, il est scandaleux, lorsqu'il y a 14 députés enséance, et qu'on le fait remarquer par des paroles qui sont au Journal Officiel, qu'il y ait un vote par 400 contre 200.

Il y a le nom de chaque député sur le bulletin. Ces bulletins sont mis dans une boîte. On les range. Il y a des cases qui en contiennent exactement cent, des cases qui en contiennent 10 et d'autres 5. Alors on peut tout de suite proclamer le résultat. Le résultat proclamé en séance est acquis, à moins que les secrétaires ne déclarent qu'il y a lieu à pointage. On vérifie chaque bulletin, pour qu'il n'y ait qu'un bulletin par député, et on supprime les votes multiples.

Si le président déclare un vote acquis en séance, ce vote est acquis, même si, postérieurement le personnel de la Chambre, ayant compté les bulletins déclare qu'au lieu de 400 voix proclamées il n'y en avait plus que 250. Il y a quelquefois aussi des gens qui mettent un bulletin blanc et un bulletin bleu. Cela vaut abstention. S'il y a deux bulletins blancs et un bleu, cela vaut blanc.

Source : BIU Cujas

Si 50 députés le demandent, il y a vote à la tribune. Alors chacun est obligé de voter en personne. On défile à la tribune, on remet une boule, et on est ainsi assuré que chaque député n'a voté qu'une fois.

Ce système de votation est très loin d'être parfait.

Condition des Parlementaires

Situation personnelle des parlementaires.

Les parlementaires reçoivent une indemnité. Cette indemnité, depuis la loi de finances du 30 Décembre 1928, est partagée en deux parties:

Situation personnelle des membres du Parlement.

Ils jouissent d'un ensemble de privilèges qui ont pour objet de leur faciliter l'exercice de leur mandat.

Exemption de certaines charges.- Ils sont exemptés de certaines charges, Ils ne peuvent être jurés, membres de la commission départementale.

I - L'indemnité parlementaire.

Principe démocratique de l'indemnité.

L'indemnité répond, dans son principe à une préoccupation démocratique. Il faut que tout individu, quelle que soit sa situation de fortune puisse entrer au Parlement. Sans indemnité, le mandat ne serait accessible qu'aux riches, ce serait le "silence des pauvres".

Historique.

Aussi, tandis que la Révolution et les deux Empires admettaient le principe de l'indemnité, il était rejeté sous la Monarchie constitutionnelle de 1814 à 1848. Sous ce règne, seuls les riches pouvaient entrer à la Chambre, puisque, pour être éligible, il fallait payer sous la Restauration 1.000 francs d'impôts et sous la Monarchie de Juillet 500 francs. Du moment qu'on était riche, on avait des loisirs que l'on devait consacrer gratuitement au service du pays.

Quantième de l'indemnité.

On discute sur la question de savoir si l'indemnité ne doit être que la compensation de la perte de temps que l'élu sonsacre au service du pays ou si elle doit avoir l'importance d'un traitement devant suffire à l'entretien total du député et de sa famille.

Le problème est résolu diversement dans les divers pays. C'est aux Etats-Unis d'Amérique que l'on trouve les indemnités les plus élevées; si on les traduit en francs papiers, elles s'élèvent

Source : BIU Cujas

L'indemnité en France.

environ à 222.200 francs.

L'indemnité en 1848 était de 8000 francs. En 1914, elle a été élevée à 15.000; en 1920, à 27.000; en 1924 à 45.000. Elle est aujourd'hui de 60.000 francs. Cette indemnité est décomposée en deux éléments: un traitement de 33.000 francs; un remboursement de frais de 27.000. L'intérêt de cette distinction est que le parlementaire ne paie aucun impôt à raison de ce second élément.

Moyennant un très faible prélèvement sur l'indemnité, les Parlementaires ont le libre parcours sur les chemins de fer.

Il y a tendance: 1° - à généraliser l'indemnité, 2° - à en élever le taux.

Chaque institution a ses inconvénients: l'inconvénient de l'indemnité, surtout de la grosse indemnité, est de transformer le mandat en une situation avantageuse, à la conservation de laquelle on est tenté de sacrifier sa conscience et l'intérêt du pays.

Caractère juridique de l'indemnité.

L'indemnité est obligatoire. Aucun parlementaire ne peut y renoncer. Elle est la même pour les riches et les pauvres, pour les célibataires et les pères de famille.

Elle est saisissable, dans sa totalité, par les créanciers du parlementaire. Ces saisies sont fréquentes.

II - Les immunités parlementaires.

Leur objet.

Les membres du Parlement ont droit à des prérogatives qui leur sont accordées, non point dans leur intérêt personnel, mais dans l'intérêt général; elles ont pour objet de permettre le libre exercice du mandat; on les qualifie d'immunités parlementaires. Ce sont : 1° - l'inviolabilité, 2° - l'irresponsabilité.

Les immunités parlementaires. L'inviolabilité et l'irresponsabilité.

L'irresponsabilité consiste en ce qu'un membre du parlement ne peut être poursuivi, ni au civil, ni au criminel, pour un acte quelconque se rattachant à l'exercice de sa fonction. L'inviolabilité consiste en ce qu'un membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi pendant la durée des sessions, naturellement pour un acte étranger à l'exercice de ses fonctions, que moyennant l'autorisation préalable de la Chambre, à laquelle il appartient.

Comparaison de l'inviolabilité et de l'irresponsa-

Si on considère les deux immunités par rapport l'une à l'autre, on voit: 1° - au point de vue de leur objet que l'irresponsabilité a pour objet de permettre au parlementaire d'exercer sa fonction

Source : BIU Cujas

bilité, au point de vue de leur objet.

en toute liberté. Il faut qu'à la tribune de la Chambre, le député puisse, dans l'intérêt supérieur du pays, dire tout ce qu'il croit nécessaire à l'intérêt de ce pays, sans être préoccupé par la possibilité d'une poursuite. La règle est justifiée dans une large mesure, parce que alors le parlementaire ne pourrait pas parler d'un fonctionnaire ou d'un ministre sans être poursuivi. Mais dans bien des cas, elle donne lieu à des abus.

L'objet de l'inviolabilité est d'empêcher que, pendant une session, un député ne soit arraché à son banc. C'est là quelque chose qui correspond à des idées très anciennes, au temps où le gouvernement redoutant un député le faisait emprisonner et l'enlevait à son banc. Mais aujourd'hui l'inviolabilité n'a plus guère de raison d'être, d'autant plus que c'est une protection qui se tourne directement contre le parlementaire. En effet, si on veut être désagréable à un parlementaire, il n'y a qu'à demander contre lui la main-levée de l'inviolabilité et l'autorisation de poursuivre; la demande de main-levée d'inviolabilité est imprimée, distribuée à tous les députés et imprimée au Journal Officiel. Il y a donc là un moyen de chantage à la disposition de tous les citoyens.

2° - au point de vue de leur durée.

L'irresponsabilité est perpétuelle, c'est-à-dire que le député, même lorsqu'il n'est plus député, ne pourra être poursuivi pour un délit quelconque, de parole ou de plume, qu'il a commis dans l'exercice de ses fonctions. Au contraire, l'inviolabilité ne dure que pendant la session.

3° -au point de vue des personnes qui en profitent.

En ce qui concerne la personne, l'inviolabilité ne protège que le parlementaire lui-même, tandis que l'irresponsabilité va beaucoup plus loin. Si le parlementaire a commis un délit de parole, le Journal Officiel le reproduit. Puis les journaux ne peuvent pas être poursuivis, s'ils se bornent à rendre compte des paroles du député. Le compte-rendu fait de bonne foi est couvert par l'irresponsabilité. Mais ce doit être un compte rendu objectif, exact, de bonne foi. Si on dit que M. DURANT est un voleur et la preuve c'est que M. Dupont l'a dit à la tribune... ce n'est plus le compte rendu objectif. Mais si on dit que M. Durant a dit que M. Dupont était un voleur, on ne peut plus être poursuivi.

4° - au point de vue de leur caractère.

Le caractère commun de ces immunités, c'est qu'elles sont d'ordre public, par conséquent, les tribunaux doivent les observer d'office et le parlementaire ne peut y résumer.

Etude spéciale de l'irresponsabilité:

L'irresponsabilité s'applique à tous les actes de la fonction. Les actes de la fonction ce sont évidemment les paroles et les discours à la

Source : BIU Cujas

1° - Elle s'applique à tous les actes de la fonction.
2° - rien qu'aux actes de la fonction.
Trafic de vote.

tribune; c'est le rapport dans une commission, c'est tout ce qui constitue, en somme, la fonction parlementaire.

Un Député qui vend son vote peut-il être poursuivi ?

Si l'on considère les textes, si l'on considère aussi la raison d'être de l'irresponsabilité, il faut dire qu'un député ne peut pas être poursuivi pour avoir vendu son vote, car le vote c'est essentiellement l'exercice de la fonction. La question s'est posée au moment du Panama, et elle a été résolue contre cette thèse; il y avait des gens qui avaient vendu leur vote et ils ont été condamnés.

Mais évidemment l'irresponsabilité ne s'applique qu'aux actes de la fonction. Par conséquent si, même dans l'enceinte du palais législatif, même dans l'enceinte de la salle des séances, un député commettait un délit de droit commun, on ne peut jamais dire que le délit de droit commun soit dans l'exercice de la fonction.

Il y a certains privilèges: il faut que le président informe le parquet, parce que le parquet est censé ne pas venir se mêler de ce qui se passait dans l'enceinte du palais législatif. Mais ce n'est qu'une formalité.

Il est évident aussi que les discours prononcés par les parlementaires en dehors du Palais législatif ne sont pas couverts par l'immunité.

Trafic d'influence.

L'irresponsabité ne s'applique pas, en vertu de la loi du 4 Juillet 1889, au trafic d'influence. Le député qui se ferait payer une démarche en vue d'une fonction, d'une décoration, d'une grâce, d'une naturalisation, d'une faveur quelconque ne serait pas couvert par l'irresponsabilité.

Dans ce cas, il y a trafic d'influence; parce qu'on considère que la démarche dans un ministère n'est pas l'exercice de la fonction parlementaire et ce trafic d'influence est punissable.

Etude spéciale de l'inviolabilité.
Le parlementaire ne peut-être poursuivi devant la Cour d'Assises ou le tribunal correctionnel pendant la durée de la session.

L'inviolatiblité, c'est l'impossibilité pour le parlementaire d'être poursuivi pendant la durée de la session, que ce soit la session ordinaire ou la session extraordinaire. Les communistes ont trouvé très commode de nommer gérants de leurs journaux un député, de sorte que, avec ce système, pendant toute la durée de la session, le gérant du journal ne peut pas être poursuivi, puisqu'il est parlementaire.

L'inviolabilité cesse au cas de flagrant délit. Le flagrant délit, c'est le délit qui se commet, ou qui vient de se commettre, alors qu'un

Source : BIU Cujas

Elle cesse au cas de flagrant délit.

délinquant est poursuivi par la clameur publique, disent les criminalistes. Un parlementaire est à la tête d'une manifestation, il trouble l'ordre, il frappe les agents, les agents pourront l'arrêter.

Elle ne s'applique pas aux contraventions.

L'inviolabilité ne s'applique pas aux contraventions parce que pour les contraventions, il n'y a pas d'arrestation préventive, il n'y a pas, non plus de peine de prison. Dans ces conditions, ce n'est qu'aux crimes ou aux délits que l'inviolabilité s'applique. Bien entendu l'inviolabilité ne s'applique pas en matière civile. Un député ne paie pas son tailleur, le tailleur vapouvoir l'assigner devant le tribunal civil pour se faire payer.

L'inviolabilité cesse si la Chambre autorise les poursuites.

D'autre part, l'inviolabilité cesse si la Chambre donne main-levée de l'immunité parlementaire, c'est-à-dire autorise la poursuite. Quand elle donne main-levée, la Chambre doit se demander si la poursuite est inspirée par une passion politique. Très souvent un individu demande à poursuivre un député au mois de Mai; la Chambre refuse la poursuite; au mois de Juin la Chambre est séparée; l'individu pourrait reprendre la poursuite, mais très souvent, il ne le fait pas; il a eu sa satisfaction en demandant la main-levée de l'immunité parlementaire.

III - Incompatibilité avec le mandat législatif des fonctions rétribuées par l'Etat et de certaines occupations privées.

Le mandat parlementaire ne peut pas être cumulé avec une fonction publique rétribuée sur les fonds de l'Etat ni avec certaines occupations privées.

Objet de l'incompatibilité.

L'objet de l'incompatibilité est d'assurer l'exercice <u>indépendant</u> et <u>honnête</u> du mandat. Lorsqu'il s'agit des fonctions publiques, on veut évidemment que le gouvernement ne paralyse pas la liberté du parlementaire en exerçant sur ce parlementaire une pression. C'est ce qu'avait compris Guizot qui, sous la Monarchie de Juillet, avait peuplé la chambre de fonctionnaires. On dit quelquefois qu'il y avait des préfets dans la Chambre de la Monarchie de Juillet. C'est faux. La fonction de préfet était incompatible. Mais lorsqu'il y avait une personnalité éminente, qui semblait faire de l'opposition à Guizot, il le nommait ambassadeur à Londres ou ministre à La Haye. Il y avait alors un mouvement en faveur de la "réforme parlementaire", qui était l'établissement de l'incompabilité.

En ce qui concerne les occupations privées, on veut éviter: 1° - que les députés soient

Source : BIU Cujas

influencés dans l'exercice de leur fonction par les intérêts privés qu'ils représentent; 2° - que des parlementaires, vendent leur influence en acceptant des fonctions privées dans les entreprises financières ou commerciales.

ifférence entre les inélibilités et s incompabibilités.

L'inéligibilité empêche celui qui en est frappé d'être élu. Un individu inéligible aurait-il obtenu la moitié plus une des voix, s'il n'est pas éligible, la Chambre annulera l'élection. Au contraire, l'incompatibilité met celui qui en est frappé dans l'alternative de choisir entre son mandat et sa fonction. Si un fonctionnaire se présente, et qu'il soit élu, il est censé avoir opté pour le mandat qu'il demande. Si, au cours de son mandat, un parlementaire reçoit une fonction, on lui donne un délai de huit jours pour choisir entre son mandat et sa fonction.

Toute fonction publique, rétribuée sur les fonds de l'Etat, est incompatible avec le mandat législatif. Par conséquent, s'il y a fonction gratuite, elle ne sera pas incompatible, par exemple à l'heure actuelle, la fonction de haut commissaire, qui est une fonction de quart de ministre, n'est pas une fonction rémunérée. Il y a seulement de frais de fonction. Il faut de plus que la fonction soit rémunérée sur les fonds de l'Etat. Par exemple, les fonctionnaires de la Ville de Paris, un fonctionnaire départemental ou communal quelconque, pourrait être député, puisque sa fonction n'est pas rémunérée sur les fonds de l'Etat.

xceptions au rincipe.

A ce principe, il y a des exceptions: Il faut distinguer à ce sujet entre la constitution de 1875 et d'autre part la loi du 30 Décembre 1928. La constitution de 1875 portait une série d'exceptions importantes. Elle disait que peuvent être exceptionnellement députés ou sénateurs les ministres et sous-secrétaires d'Etat, les ambassadeurs, le préfet de la Seine et le préfet de Police, les présidents et procureurs généraux des trois cours siégeant à Paris, c'est-à-dire la Cour de Cassation, la Cour d'appel et la Cour des comptes, les professeurs titulaires de chaires données au concours ou sur la présentation des corps auxquels ils appartiennent et enfin les parlementaires ayant une mission dont le maximum est de six mois.

La réforme apportée par la loi du 30 Décembre 1928, consiste d'abord en ce que les fonctions d'ambassadeur, de préfet de la Seine et de préfet de police, de président et de procureur de la Cour de cassation, de la Cour d'appel et de la

Source : BIU Cujas

Cour des comptes ne sont plus compatibles. C'est une réforme, qui ne présente aucun intérêt, car il n'y a qu'avantage à ce que des personnes de cette qualité viennent siéger sur les bancs des Chambres.

En ce qui concerne les personnes chargées par le gouvernement de missions temporaires, la constitution de 1875 disait que la mission temporaire est au maximum de six mois. Seulement, on nommait pour six mois, et au bout de six mois on renommait, et ainsi de suite. La loi du 30 Décembre 1928 décide au contraire, que le cumul du mandat législatif et de la mission ne pourra excéder six mois, c'est-à-dire qu'au bout de six mois, il faut rentrer ou renoncer à la fonction.

Sur l'opportunité de la réforme de 1928.

Les hommes de valeur sont extrêmement rares. Les hommes capables d'être gouverneur général de l'Algérie, résident au Maroc, résident en Tunisie, gouverneur général d'une grande colonie, haut-commissaire en Syrie, sont extrêmement rares. On a eu tort de se priver de la possibilité de nommer au Parlement ces gens qui pourraient rendre service au Pays.

L'incompatibilité avec les occupations privées.

Ce qui caractérise aussi cette loi du 30 Décembre 1928, c'est l'incompatibilité avec les occupations privées. Le 3° de l'art. 88 de cette loi de finances dispose: Sont également incompatibles avec le mandat législatif, les fonctions de directeur, administrateur, membre du conseil de surveillance gérant ou représentant dans une société, entreprise ou établissement jouissant, à titre spécial, sous forme de garantie d'intérêt, de subventions ou autres équivalents, d'avantages accordés par l'Etat.

On ne peut pas, au cours de son mandat, accepter une fonction d'administrateur dans une Société financière. Cela évite certains scandales de parlementaires n'ayant aucune espèce d'occupation déterminée avant et une fois qu'ils sont parlementaires se trouvant des aptitudes pour la gestion des affaires financières. Mais si, avant son entrée dans la vie publique, il a une de ces fonctions, il peut la garder.

La question s'est posée de savoir, par exemple, si un député, qui est banquier, et que la banque crée une filiale, une Société de même nature, peut accepter une fonction dans cette filiale. Cela donnera lieu à beaucoup de difficultés. Cette réforme ne présente pas un intérêt capital. Elle a été seulement la réponse à l'émotion causée par certains scandales financiers.

Impossibilité pour le parlementaire d'être nommé à une fonction même compatible.

Source : BIU Cujas

Le parlementaire nommé à une fonction même compatible est obligé de donner sa démission. Il peut se représenter, si la fonction est compatible.

C'est également la situation du Parlementaire qui accepte une fonction financière.

Le droit français admet cependant une exception (qui n'existe pas en Angleterre). Le parlementaire nommé ministre n'est pas obligé de se représenter devant les électeurs.

Fin individuelle du mandat législatif.

Comment finit le mandat législatif.

1° - Le mandat législatif finit par la démission. La démission doit être acceptée. 2° - Il finit par l'acceptation d'une fonction publique ou d'une fonction financière incompatibles avec le mandat législatif. 3° - Le mandat législatif finit par la déchéance. La déchéance est prononcée lorsque, au cours de son mandat, le député est frappé d'une condamnation, qui le rendrait inéligible, c'est-à-dire qui lui enlèverait la jouissance du droit de vote. Mais la Chambre n'est pas libre de prononcer ou de ne pas prononcer la déchéance. Le Garde des Sceaux la saisit, lui soumet la condamnation, et s'il résulte de la condamnation que le député perd le droit de vote, la Chambre des députés doit immédiatement prononcer la déchéance. Ces principes ont été appliqués contre les députés alsaciens: Ricklin et Rossé, qui avaient été condamnés pour manoeuvres autonomistes.

L'organisation du pouvoir exécutif.

Les deux éléments du pouvoir exécutif.

Ce qui caractérise l'organisation du pouvoir exécutif, c'est sa division en deux éléments: un élément stable, permanent, qui est le président de la République, et d'autre part, un élément mobile, responsable, passager ou moins permanent, qui est le ministère. Cette division existait déjà sous le Directoire; il y avait cinq Directeurs, qui constituaient le gouvernement, nommés pour un temps déterminé, et ces Directeurs nommaient les ministres. Ce système existait également en 1848; le président de la République élu par le peuple pour quatre ans, nommait les ministres responsables à la fois devant lui et devant les Chambres.

Au contraire, dans le système de l'amendement Grévy, il n'y a pas d'élément stable de l'exécutif; il y a simplement le conseil des ministres, toujours responsable devant l'assemblée.

La Suisse a un système particulier: le pouvoir exécutif y appartient à un directoire, que

Source : BIU Cujas

l'on appelle Bundesrat ou conseil fédéral, et chacun des membres de ce directoire est à la lois à la tête d'un département ministériel. Le pouvoir exécutif n'y comprend qu'un seul élément.

Le Président de la République.

Nous avons donc, en France, un Président de la République, c'est-àdire un très haut gouvernant, indépendant à la fois du Parlement et du Ministère, et nommé pour une durée déterminée. Ce personnage a une triple mission: 1° - constituer un élément de stabilité. 2° - assurer la représentation du pays, notamment devant l'étranger. 3° - Au point de vue historique donner satisfaction aux traditions monarchistes du peuple français, encore vivaces en 1875.

On l'appelle parfois le Chef de l'Etat. Quant au président du Conseil des Ministres, on le qualifie de Chef du Gouvernement.

Election du Président de la République.

L'Assemblée Nationale au moment où elle a élaboré la constitution, se trouve en présence de deux systèmes possibles: L'élection par le peuple et l'élection par le Parlement.

L'élection par le peuple.

L'élection par le peuple: l'Assemblée nationale avait devant les yeux, le grand exemple de la République des Etats-Unis, où le président de la République est élu par le peuple à deux degrés. Mais on avait aussi le précédent de 1848: en 1848, le président fut élu par le peuple. Le personnage élevé par le peuple à cette dignité fut le Prince Louis-Napoléon Bonaparte qui, nommé président de la République, renversa la République, dont il était président.

La nomination par les Chambres.

Ce souvenir de 1848 a été déterminant, et c'est sans hésitation, pour ainsi dire, que la constitution de 1875, a décidé que le président de la République serait élu par les deux Chambres, réunies à Versailles en Assemblée nationale. On dit alors que les Chambres sont réunies en "congrès", et elles ne peuvent pas faire autre chose qu'élire le président de la République.

Avantages de la nomination par le Parlement.

Les avantages de ce système sont: 1° - la simplicité, 2° - la rapidité; pas d'interrègne; on peut dire comme autrefois: le roi est mort. Vive le Roi. 3° - la sécurité: Le personnage choisi par les Chambres n'est pas tenté de faire des coups d'Etat.

Inconvénients.

On reproche à ce système d'organiser la nullité du chef de l'Etat. Serviteur des Chambres

Source : BIU Cujas

qui l'ont élu, il ne peut arrêter leurs excès. A côté du ministère qui est l'émanation des Chambres, il est condamné à l'effacement. Il est, a dit M. Poincaré, un "mutilé constitutionnel".

Eligibilité.

En 1848, il fallait avoir 30 ans. Aujourd'hui, il n'y a aucune condition précisée. On en conclut généralement que en théorie, on pourrait être élevé à la Présidence aussitôt qu'on a les droits politiques, à 2I ans.

Majorité absolue.

Le président de la République est élu par cette assemblée nationale à la majorité absolue des suffrages, c'est-à-dire qu'il n'y a élection que si la moitié plus une des voix, se portent sur le même nom. Par conséquent, des tours de scrutin à l'infini peuvent avoir lieu. Pratiquement, il n'y a jamais eu plus de deux tours de scrutin.

Durée des fonctions du Président.

Le président de la République est nommé pour sept ans. Ce chiffre de sept ans a été fixé sur l'initiative du maréchal de Mac Mahon. Il était âgé, il a dit que ce chiffre de sept ans correspondait avec la durée des forces qu'il pouvait consacrer à son pays. Aux Etats-Unis, le président des Etats-Unis n'est élu que pour quatre ans; c'était aussi le chiffre de 1848.

Dans les pays où le Président est appelé à jouer un rôle effectif, il est élu pour peu de temps. Mais en France, il n'y a pas de danger à lui confier ses fonctions pour 7 ans.

Rééligibilité immédiate et indéfinie.

Le Président de la République est immédiatement rééligible. Il n'y a qu'un seul Président de la République qui a été réélu, c'est M. Jules Grévy, mais quelques mois après sa réélection, un scandale éclata dans sa famille, alors les Chambres firent pression sur lui pour l'amener à démissionner. Carnot qui lui succéda fut assassiné dans l'exercice de ses fonctions. M. Casimir Périer démissionna, parce qu'il se trouvait emprisonné à l'Elysée. M. Félix Faure mourut dans l'exercice de ses fonctions. MM. Loubet, Fallières et Poincaré ne se sont pas représentés. Par conséquent, la rééligibilité est théorique, et pratiquement le président ne se représente pas. En réalité, si on avait un bon président, il faudrait le garder. Mais comme aux Etats-Unis, il est entendu qu'un président peut être réélu une fois, mais pas plus.

Les avantages de la fonction de Président de la République.

Le Président de la République a des avantages. Il est protégé contre le délit d'outrage. Il est le Grand Maître de la Légion d'honneur. Il est entouréde toutes sortes de considérations, qui rappellent un peu le faste monarchique. Il reçoit une indemnité, ce qui est fâcheux c'est que cette indemnité est fixée annuellement dans le budget. Avant la

Source : BIU Cujas

guerre , le Président de la République avait 600.000 frs,de traitement: 300.000 frs de frais de maison et 300.000 frs, de frais de représentation. Depuis la guerre, il est passé à 2 millions. Puis il a reçu une nouvelle augmentation, par la loi du 30 Décembre 1928: on lui a ajouté une indemnité de 600.000 frs. Deux millions, c'est presque la misère pour le Président de la République, parce qu'il doit payer l'impôt sur le revenu, puis naturellement le Président de la République doit payer son personnel, sa Maison, sa représentation; il ne peut pas vivre comme n'importe qui.

Le Président des Etats-Unis, a , dit-on, quelque chose qui représente 300.000 frs. C'est inexact. D'abord, il a son traitement en dollars, puis on lui paye ses écuries, ses automobiles, son bureau, ses résidences diverses. On lui paie tout et on le lui paie largement.

Ce qui est vrai, c'est que le président de la République française est bien payé par rapport au président de la République helvétique. La démocratie n'est pas un régime économique, mais en ce qui concerne le traitement du personnel démocratique, il est certain que la République est beaucoup plus économique que la monarchie. Charles X avait une liste civile de 30 millions, ce qui équivaut à 180 millions d'aujourd'hui. On est loin de ce qui est donné au Président de la République. Quant à Napoléon III, il avait une liste civile de 25 millions-or.

Irresponsabilité du Président de la République.

L'irresponsabilité présidentielle a été une condition du ralliement du contre droit à la constitution. On la représente souvent comme un privilège royal. Et, de fait, jusqu'à la III° République, la responsabilité à tous les degrés était considérée comme la règle essentielle et fondamentale du régime républicain.

Il faut cependant comprendre que l'irresponsabilité n'est pas cause de l'augmentation des pouvoirs présidentiels, qu'elle est au contraire la source principale de leur effacement. Qui a la responsabilité possède aussi l'autorité. Irresponsable, le Président ne peut rien faire seul; les ministres sont les livres dont il est obligé de se servir. Et les ministres, s'appuyant sur les Chambres, font ce qu'ils veulent.

Aux Etats-Unis, le Président est responsable et il est à la fois le Chef de l'Etat et le Chef effectif du gouvernement.

Conséquences de l'irresponsabi-

1° - Tout d'abord il ne peut être révoqué et en outre, la constitution serait violée

Source : BIU Cujas

lité.

1° - Le Président de la République ne peut pas être révoqué.

si la Chambre exerçait sur lui une pression quelconque pour l'amener à donner sa déiission. Le cas s'est cependant produit deux fois: une fois avec le Président Grevy, et une seconde fois avec le Président Millerand.

Le Président Grevy, avait été élu une première fois pour 7 ans, puis, à l'expiration de ces 7 ans, il fut réélu , mais un membre de sa famille: Wilson, s'étant livré au trafic des décorations, la Chambre déclara qu'elle se réunirait le soir pour recevoir "une communication " du président entendant par là sa démission (2 Décembre 1887).

D'autre part, au lendemain des élections de 1924 qui avaient amené une majorité hostile au président et une majorité nouvelle, la Chambre prit la résolution de renverser tous les ministères qui lui étaient envoyés par M. Millerand et ce afin d'obtenir la retraite de ce dernier. Cette action de la Chambre a été contraire à l'esprit de la constitution.

2° - La Chambre ne peut pas censurer les messages du Président.

Deuxième conséquence, si le président de la République envoie un message à la Chambre, celle-ci ne peut l'apprécier. En fait, elle n'y répond même pas, ce qui est contraire aux traditions de la monarchie parlementaire.

3° - Le Chef de l'Etat ne peut pas être mêlé aux débats parlementaires.

Troisième conséquence: le nom du président de la République ne peut être mêlé aux débats parlementaires sinon le président de la Chambre ou du Sénat devrait intervenir. On ne doit pas nommer le président de la République, dans les chambres même pour l'inciter à exercer une prérogative qui lui appartient; celle par exemple de renvoyer à la Chambre une loi pour une seconde délibération.

4° - Les ministres ne peuvent s'abriter derrière un ordre ou un désir du Président.

Quatrième conséquence: un ministre mis en accusation ou blamé ne pourrait pas invoquer pour sa défense l'ordre ou le désir du Président de la République. Les actes des ministres émanent toujours de leur propre initiative. C'est le principe qui a triomphé en 1830, les ministres de Charles X ayant porté toute la responsabilité des ordonnances de Juillet.

5° - Le Président de la République ne peut pas en principe être poursuivi au criminel pour les faits de sa fonction.

Enfin cinquième et dernière conséquence: le président de la République ne peut être poursuivi au criminel pour les actes de sa fonction sauf pour crime de haute trahison. Il est d'ailleurs assez difficile de supposer une hypothèse de ce genre. En ce qui conserne la commission d'un crime ou d'un délit dans l'exercice de ses fonctions, il faudrait supposer par exemple que le Président de la République aurait commis un délit de diffamation dans ses messages. On ne peut pas supposer qu'il ferait tra[illegible]

Source : BIU Cujas

de ses fonctions. Dans cette hypothèse absurde, il ne pourrait être poursuivi. Quant à la haute trahison, elle n'est pas définie par la loi. S'il y a haute trahison, le président de la république est mis en accusation par la Chambre et jugé par le Sénat.

Le Président de la République n'est pas inviolable.

Mais le Président de la République n'est pas inviolable. S'il commet un délit de droit commun, en dehors de l'exercice de ses fonctions il est responsable. Si on suppose par exemple que le président de la République en conduisant son auto écrase quelqu'un, il sera justiciable de la Haute Cour de justice. Il a en effet un privilège de juridiction mais il est responsable de ses crimes et de ses délits, lorsqu'ils ont été commis en dehors de l'exercice de ses fonctions.

Nécessité du contre-seing ministériel.

Le Président de la République ne peut faire aucun acte qui ne soit contresigné par un ministre. Dans l'ouvrage qu'il a publié "Au service de la France," M. Poincaré, montre que le Président de la République ne peut rien faire qui ne passe par un ministre. S'il s'agit d'un décret, celui-ci n'est valable qu'avec le contre-seing d'un ministre; si c'est un acte de la fonction, il lui faut l'assistance d'un ministre même pour présider une cérémonie ou recevoir un ambassadeur et justement l'un des griefs qui avait été invoqué contre Monsieur Millerand, c'était qu'il s'était permis de recevoir des préfets sans l'assistance d'un ministre. Et on peut rappeler encore que pendant la guerre le discours de M. Poincaré qui fut affiché sur les murs de Paris portait "pour copie conforme, signé: Malvy". Par conséquent, le Président de la République est à peu près dans les conditions d'un monarque irresponsable. C'est là un des éléments monarchiques qui a été introduit en 1875 dans la constitution française.

Comment cessent les fonctions du président de la République.

Les fonctions du Président de la République cessent: 1° - par sa mort, 2° - par sa démission donnée par un message. C'est là un acte de la personne et non de la fonction, de sorte qu'il ne faut pas ici de contre-seing d'un ministre. 3° - ses fonctions cessent à l'expiration des 7 ans pour lesquels il a été élu . 4° - Elles cessent enfin par la condamnation pour haute trahison. On ajoute même que dès l'ouverture du procès, le Président serait suspendu et ses fonctions seraient exercées par le Conseil des Ministres.

Dans quel délai le président sortant doit-il être remplacé ?

La nomination du nouveau Président de la République a lieu sans délai en cas de décès ou de démission du Président de la République dans l'exercice de ses fonctions. C'est ainsi que le successeur de Carnot a été nommé dans les 36 heures. Les Chambres se

Source : BIU Cujas

réunissent immédiatement à Versailles. Quand il s'agit de l'expiration normale de la période de 7 ans, pour laquelle le président de la République a été nommé, les Chambres doivent être convoquées un mois avant par le Président de la République sinon elles se réunissent de plein droit 15 jours avant l'expiration du délai de 7 ans. Et pendant un mois, normalement, on a un Président de la République qui est encore en fonction et un président de la République qui est nommé, mais qui n'est pas encore entré en fonctions, de sorte que si le Président de la République encore en fonction venait à mourir, il faudrait réunir immédiatement les Chambres pour lui nommer un successeur puisque le président nommé ne doit prendre ses fonctions qu'après l'expiration du délai prévu. Et si par un malheureux hasard le président nommé mourait, on voit toutes les complications qui pourraient en résulter.

Les ministres.

Nombre et attributions des ministres.

Le Président de la République est assisté de ministres. Avant la loi de finances du 20 Juin 1920, le président de la République déterminait lui-même la composition du Ministère. C'est lui qui disait s'il devait y avoir un ministre du travail et de l'hygiène ou si deux ministères seraient réunis sur la même tête par exemple. Il n'y avait d'exception à cette règle que pour le ministre des colonies qui avait été institué par une loi. Mais la loi de Finances de 1920 a déclaré que l'organisation des ministères ne devrait être instituée ou modifiée que par une loi. Cette disposition est restée d'ailleurs lettre morte. Evidemment les chambres ont à intervenir puisque, quand on crée un ministre nouveau il faut bien des crédits pour payer le ministre et ses services; il faut donc aller devant les Chambres pour demander des crédits. Mais ce qu'avait voulu en réalité M. MARIN en proposant cette disposition, c'était que la composition du ministère ne put être modifiée que par une loi. Or, en réalité, cette question continue à être du ressort du président de la République.

Les ministres forment un conseil, C'est une des principales caractéristiques du régime parlementaire

Les ministres forment un conseil et la constitution de 1875 en porte la mention à plusieurs reprises. C'est là une des caractéristiques de notre régime parlementaire. Aux Etats-Unis le président de la république a des ministres, mais ceux-ci ne forment pas un conseil. Le Président des Etats-Unis peut réunir ses ministres pour leur demander leur avis mais

Source : BIU Cujas

ensuite il fait ce qu'il veut.

Les ministres se réunissent soit en conseil de cabinet sous la présidence du président du conseil, soit en conseil des ministres sous la présidence du président de la république. Il y a, en effet, un président du conseil des ministres qui est le personnage le plus important dans le régime parlementaire. C'est l'élément actif du gouvernement.

Cependant la constitution de 1875 ne parle jamais du président du conseil si bien qu'on a pu dire qu'il était inconstitutionnel. Mais puisqu'il y a un conseil, c'est-à-dire un organe constitutionnel, il lui faut un président. Les auteurs de la constitution de 1875 se sont référés à la longue pratique constitutionnelle de 1814 à 1848 et à la pratique constante de l'Angleterre; ils se sont inspirés du régime anglais de 1814 à 1848. Or, en Angleterre, comme en France, il y a toujours eu un président du conseil.

En France, il y a donc un président de la République et un président du conseil. Qui l'emporte ? Cela dépend des circonstances. Si le président de la République a de l'autorité, il peut exercer une influence si au contraire on a un président du conseil autoritaire, il pourra exercer une grande action. On peut rappeler à cet égard l'exemple de Monsieur Clémenceau.

Les ministres sont nommés et révoqués par le président de la République.

Les ministres sont nommés et révoqués par le président de la République. Mais cette nomination des ministres est soumise à la formalité du contre-seing, de sorte que quand un président de la République nomme un président du conseil, il faut que le prédécesseur contresigne la nomination. Mais en réalité, il y a là une formalité qui ne prouve rien, car le président sortant n'approuve en rien la nomination de l'autre président du conseil qui peut être son adversaire politique. Il faudrait donc trouver une autre solution.

Le Président de la République peut révoquer les ministres. Les cas de révocation sont très rares. Un seul est absolument net ce fut la révocation de Chateaubriand par Louis XVIII. Chateaubriand faisait de l'opposition au ministère Villèle. Or un jour, il trouva sur son bureau ministériel un pli l'avisant que "le Sieur comte de Villèle était nommé ministre des affaires etrangères en remplacement du Sieur Comte de Chateaubriand".

Jules Simon, lors du Seize Mai ne fut pas à proprement parler révoqué par le Président de la République, mais le président de la République l'invita à donner sa démission.

A côté des ministres, il y a les demi-

Source : BIU Cujas

Les sous-secrétaires d'Etat.

ministres et même les quarts de ministres.

Les demi-ministres sont les sous-secrétaires d'Etat. Cette institution de demi-ministres se justifie par la nécessité de donner parfois un organe à un service important devant le parlement. Il en est ainsi par exemple pour les P.T.T. ou les Beaux-Arts. Il apparaît que tel service a besoin d'être organisé, qu'il a besoin de crédits; on estime qu'il lui faut une représentation spéciale devant les Chambres. Mais le plus souvent cette institution est inspirée par des considérations politiques. Il y a par exemple 11 ou 12 groupes à la Chambre et pour que le ministère soit solide, il lui faut un certain appui dans certains groupes et si on ne peut donner à un groupe assez de satisfaction, on crée un sous-secrétaire d'Etat. C'est en réalité le système anglais. En Angleterre, les fonctions ministérielles sont tellement nombreuses que tous ceux qui peuvent y aspirer se trouvent plus ou moins bien casés. En France, pour élargir la base du gouvernement on crée des sous-secrétaires d'Etat.

Les sous-secrétaires d'Etat ont quelquefois des attributions bien définies: ils dirigent un service technique; mais aussi quelquefois ils sont mis dans un ministère sans attributions déterminées. On peut rappeler à cet égard, le cas de Monsieur Lefebvre, qui avait été mis au ministère des finances. Mais là le ministre ne lui fit rien faire ? Il partit en expliquant dans la presse les motifs de son départ.

Les commissaires et les hauts commissaires.

Il y a aussi depuis la guerre de 1914 des commissaires et des hauts commissaires ? On peut citer à cet égard le haut commissaire à l'éducation physique et aux sports ou encore le haut commissaire à la propagande du ministère des affaires étrangères.

Le haut commissaire a des attributions qui lui sont conférées par le président. Il n'a pas de traitement car si il en avait sa fonction serait incompatible puisqu'il n'est ni un ministre, ni un sous-secrétaire d'état, mais on lui paie ses frais de bureau, de déplacement et de représentation.

Il existe des ministres à portefeuille et des ministres sans portefeuille.

Il y a des ministres à portefeuille qui sont chargés d'un portefeuille et des ministres d'Etat sans portefeuille. Le président du conseil est un ministre sans portefeuille ce dont on n'a pas à se féliciter car les ministres sans portefeuille en vertu de notre constitution ne peuvent rien faire. Un ministre sans portefeuille ne peut même pas acheter un crayon: Il faut qu'un autre ministre veuille bien le lui fournir. Il a simplement une autorité morale et sa voix dans le conseil des ministres.

Les ministres sont solidaires pour les

Source : BIU Cujas

Les ministres sont solidaires pour les actes qui engagent la politique du gouvernement.

actes qui engagent la politique du gouvernement. Ils sont solidaires, mais ils restent responsables pour leurs actes individuels. Ainsi Darlan, garde ces Sceaux, avait autorisé un magistrat à prêter serment par téléphone. On jugea que ce ministre pouvait en être responsable , car il n'y avait pas eu de délibération du conseil des ministres.

Fonctionnement des pouvoirs publics.

Il faut distinguer en cette matière, les attributions propres au parlement, les attributions propres au gouvernement, les attributions communes au gouvernement et au parlement et les attributions respectives de chaque Chambre.

Attributions propres au Parlement.

Le parlement fait la loi; il vote le budget et dans le régime parlementaire contrôle le gouvernement.

Le Parlement fait la loi. L'initiative.

Comment se fait la Loi ? Il existe à cet égard une procédure qu'il faut connaître.

Il y a tout d'abord l'initiative, c'est-à dire la proposition de loi. L'initiative de la loi, dans le régime parlementaire, est partagée entre le gouvernement et les membres de chaque Chambre. Le Président de la République peut la proposer. On dit que l'initiative est partagée entre le gouvernement et les Chambres, mais il ne faut pas croire que c'est la Chambre dans son ensemble qui a ce droit, c'est chaque député, et chaque sénateur.

Ce partage de l'initiative est un des domaines où apparaît le mieux le caractère transactionnel de la constitution de 1875.

La tradition révolutionnaire (1791, 1793, an III) réserve l'initiative aux Chambres.

La tradition monarchique (an VIII, 1814, 1852) réserve l'initiative à l'exécutif.

La constitution partage l'initiative entre les deux. Elle suit en cela l'exemple de la charte de 1830.

Les lois qui sont proposées par un membre de la Chambre sont appelées des propositions et celles qui sont proposées par le gouvernement sont des projets.

Dans le régime parlementaire, tel qu'il fonctionne en France, le projet de loi est signé par le président de la République. Et il en résulte que le Président de la République peut être amené à signer des projets contradictoires quand des partis politiques

Source : BIU Cujas

de tendances différentes se succedent au pouvoir. Notamment lors du ministère Méline ou il y avait lutte entre les radicaux et les modérés. M. Doumergue déposa un projet d'impôt sur le revenu. Le Président de la République le recommanda; puis M. Méline arriva au ministère, retira le projet et le président de la République signa le projet inverse.

Les amendements

Il y a une initiative partielle tendant à modifier un projet ou une proposition au cours d'un débat: elle prend le nom d'amendement. Les amendements sont libres et ne sont règlementés que par les règlements des Chambres, les Ministres n'ont pas le droit d'amendement.

Les projets sont soumis indifféremment à la Chambre des députés ou au Sénat ? Sauf les projets de budget qui sont soumis d'abord à la Chambre des Députés .

Le système des commissions.

Dans le système français, et cela est caractéristique, tout projet ou proposition, est renvoyé devant une commission qui dépose son rapport et la discussion s'engage sur le rapport de la commission. Il y a un débat, le gouvernement est présent, il peut intervenir; puis le débat est clos par le vote. Quand le vote a lieu au Sénat, il y a une transmission officielle par le Président du Sénat, à la Chambre des députés ou dans le cas inverse, il y a transmission par le président de la Chambre des députés, au Sénat

Quand les deux Chambres ont statué, il y a lieu à promulgation par le Président de la République.

La promulgatior

La promulgation est l'acte juridique par lequel le chef de l'Etat constate officiellement l'accord des Chambres et donne à cet accord la force obligatoire pour les citoyens. Pour promulguer, le Président de la République encadre le texte voté par les deux Chambres dans la formule suivante:

Le Sénat et la Chambre des Députés ont adopté, le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

Ici le texte de la loi,

Fait à.....le..... Pour contreseing:
Le Président de la République. Le ministre de.....

La promulgation a lieu dans le délai d'un mois après le vote. Et en cas d'urgence déclarée par les Chambres, la promulgation doit avoir lieu dans les trois jours. Entretemps le président de la République peut renvoyer le projet devant les Chambres pour leur demander une seconde délibération qui ne peut être refusée. Le président de la République par ce droit de veto peut donc annuler le vote des Chambres, mais, en

Source : BIU Cujas

raison des règles du système parlementaire et de la responsabilité ministérielle ce système n'a jamais fonctionné en France.

Le veto mitigé du Président de la République.

Le publicateur.

La loi promulguée par le Président de la République, doit être portée à la connaissance des intéressés. C'est l'objet de la publicature. La loi est insérée au Bulletin des lois et au Journal Officiel et, à partir de la publication, avec un certain délai qui est augmenté selon la distance de Paris, la loi devient obligatoire.

Le Parlement fait le budget.

D'autre part le Parlement fait le budget. Il y a là une série de principes du droit public moderne en matière finance. Le budget doit être voté par la représentation de la nation; il doit être voté annuellement de façon que le gouvernement soit astreint à respecter la volonté des Chambres. Il n'a l'autorisation de faire rentrer les impôts que pour un an. Les Chambres peuvent vérifier l'emploi des dépenses; chaque année, la Chambre doit voter la loi des comptes, mais comme celle-ci intervient très tard après le budget dont s'agit , elle est votée dans l'inattention générale et par conséquent, il y a là une prérogative qui en fait est devenue à peu près illusoire.

II- Les attributions propres à l'exécutif.

Le pouvoir exécutif a des attributions exécutives et administratives.

Promulgation et publication des lois.

Le Président de la République promulgue et publie les lois. Il y a là une attribution qui lui est propre. Cependant dans plusieurs constitutions récentes, c'est le Parlement qui s'occupe lui-même de promulguer et de publier les lois.

Disposition de la force armée.

Le Président de la République dispose de la force armée dit la constitution de 1875. Cette disposition soulève une question pratique, importante en temps de guerre. En 1875 lorsque la constitution a été votée, le président de la République était un militaire, le Maréchal de Mac-Mahon. S'il y avait eu la guerre à cette époque, est-ce que le président de la République aurait pu prétendre exercer le commandement de l'armée ? Un amendement ajoutait "sans pouvoir la commander en personne". Mais le maréchal de Mac-Mahon fit savoir qu'il préfèrerait donner sa démission de président de la République plutôt que de renoncer au droit de commander la force armée. La question n'a jamais été tranchée. Mais quand le président de la République est un civil, il ne peut commander la force armée.

Le Président de la République doit toujours être assisté d'un ministre, mais le ministre de la guerre ne peut commander la force armée.

Source : BIU Cujas

la question qui est très délicate a été résolue lors de la dernière guerre, selon la formule de M. Briand: le gouvernement a la direction politique de la guerre et le contrôle des hostilités. Il a la direction politique de la guerre, c'est-à-dire que le gouvernement peut donner un ordre, quand cet ordre doit avoir une répercussion politique. Ainsi par exemple, le commandement militaire trouve opportun d'évacuer Verdun; le Gouvernement peut intervenir pour dire que si Verdun tombe le pays sera démoralisé et il donne l'ordre de garder Verdun. D'autre part la création d'un nouveau front peut être une question politique.

Le gouvernement a également le contrôle des hostilités, c'est-à-dire qu'il a la responsabilité suprême, il peut donner l'ordre formel de défensive ou d'offensive. Et le gouvernement a des pouvoirs de contrôle, c'est-à-dire qu'il peut examiner si le commandement militaire agit avec ou sans compétence. Il choisit notamment les chefs de l'armée.

Nomination et révocation des fonctionnaires.

Le président de la république nomme et révoque les fonctionnaires.

Attributions diplomatiques.

Il a, en outre, des attributions diplomatiques. Il représente la nation française à l'égard des puissances étrangères. Il accrédite les ambassadeurs près des nations étrangères et c'est près de lui que sont accrédités les ambassadeurs. C'est le Président de la République qui reçoit les lettres de créance. Il représente la Nation à l'égard des nations étrangères. Enfin, il négocie tous les traités par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères, lequel les négocie par l'intermédiaire des agents diplomatiques. Le Président de la République ratifie tous les traités. Les plénipotentiaires négocient, puis signent un projet appelé protocole; mais ce projet n'a rien de définitif, il ne devient définitif que par la ratification qui lui est donnée par le Chef de l'Etat, et c'est le Président de la République seul qui peut engager la France à l'égard des puissances étrangères.

Mais est-ce que le Président de la République jouit d'une liberté entière pour ratifier les traités ? N'a-t-il pas besoin d'y être habilité par les Chambres ?

Sur ce Problème encore, l'Assemblée nationale avait le choix entre deux systèmes opposés et elle s'est arrêtée à un système transactionnel.

1° Système républicain.- Dans ce système, le gouvernement ne peut ratifier aucun traité sans y avoir été autorisé par les Chambres; c'est le système de 1791, 1793, an III, an VIII, 1848.

2° Système monarchique.- Dans ce sys-

Source : BIU Cujas

tème, le Chef de l'Etat conclut définitivement tous les traités sans aucune intervention du Parlement. C'est le système anglais adopté par les deux Chartes de 1814 et 1830.

3° Système transactionnel de 1875.- En principe, la Constitution de 1875 adopte la règle monarchique. C'est, en règle générale, le Chef de l'Etat qui ratifie tous les traités sans qu'il soit besoin d'y être autorisé par les Chambres (Art. 8 de la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics).

Mais cette règle supporte une série d'exceptions: les traités de paix, les traités de commerce, les traités engageant les finances de l'Etat, ceux qui tombent à l'état des personnes et au droit de propriété des français à l'étranger; enfin les traités portent cession, échange, ou adjonction de territoire.

En dépit de cette énumération qui paraît impressionnante, la politique étrangère reste entre les mains du gouvernement. Les traités purement politiques, les traités d'alliance et d'amitié, restent en dehors de cette énumération. Et les Chambres françaises se considèrent comme liées par les négociations. Le traité d'alliance avec la Russie n'a jamais été soumis aux Chambres. Il était cependant d'importance capitale.

Aux Etats-Unis, les traités ne sont définitifs que par l'approbation du Sénat (du Sénat seul), à la majorité des deux tiers. On n'a pas oublié que le Président Wilson avait participé en personne à l'élaboration du traité de Versailles. Mais le Sénat a rejeté le traité, ce qui fut la source des plus graves difficultés d'après guerre. Le traité avait été rédigé en vue de la coopération des Etats-Unis; c'est en vue de cette coopération que la France avait renoncé au Rhin. La coopération a fait défaut et la paix a été perdue.

Attributions législatives.

Le Président de la République a enfin des attributions législatives. Il a l'initiative des lois, mais il la partage avec les membres des Chambres. On sait qu'il a à cet égard le système monarchique qui a été usité sous le Consulat sous l'empire et sous la restauration, la loi étant proposée par le Chef de l'Etat et les systèmes parlementaires, la loi étant proposée seulement par les membres de la Chambre. Un système mixte a été introduit dans notre histoire nationale par la Charte de 1830, c'est celui des attributions partagées.

Le Président de la République a, en outre, un droit de veto (loi du 16 Juillet 1875). Dans

Source : BIU Cujas

le mois qui lui est donné pour promulguer la loi le président de la République peut demander à la Chambre une seconde délibération qui ne peut lui être refusée, à la majorité ordinaire et cela est une différence avec ce qui se passe aux Etats-Unis, où il faut une majorité des 2/3 dans les deux Chambres. Mais le président de la république n'a jamais exercé ce droit de veto. On a attribué au président Millerand l'intention d'exercer ce droit, I° - Contre une loi militaire compromettant l'intérêt de la défense nationale; 2° - Contre le scrutin d'arrondissement si la loi l'établissait.

II - Les attributions communes au législatif et à l'exécutif.

Il est d'autre part des attributions communes au législatif et à l'exécutif.

Il en est tout d'abord ainsi de l'initiative législative.

Il en est ainsi encore du droit de conclure les traités, puisque le président de la République ratifie les traités, mais que, dans certains cas, il lui faut l'approbation des Chambres. Et ici encore on retrouve le système transactionnel de 1875 entre le système monarchique où c'est le chef de l'Etat qui conclut seul tous les traités (c'est le système anglais) et le système républicain où les Chambres sont appelées à donner leur approbation sur tous les traités. Dans la constitution de 1875, c'est, dans certains cas seulement, que le président de la République doit être autorisé par les Chambres.

Droit de prendre des mesures de clémence envers les particuliers.

Le Président de la République a le droit de grâce tandis que la Chambre a le droit d'amnistie.

Le Président de la République a le droit de grâce, tandis que les Chambres ont le droit d'amnistie. On est donc ici encore en présence d'une attribution commune au législatif et à l'exécutif.

Le droit de grâce c'est le droit pour le Président de la République de dispenser de l'exécution matérielle d'une condamnation, ou d'abaisser d'un ou de plusieurs degrés la condamnation dans l'échelle des peines. C'est ainsi qu'un condamné à mort peut voir sa peine supprimée par le Président de la République ou abaissée dans l'échelle des peines d'un degré, c'est à dire réduite à celle des travaux forcés à perpétuité. Mais la condamnation subsiste avec toutes ses conséquences autres que l'exécution de la peine. C'est ainsi que l'individu condamné à de la prison pour escroquerie et qui est gracié n'ira pas en prison, mais il perd son droit électoral et est rayé des cadres de la légion d'honneur.

Source : BIU Cujas

On peut obtenir une grâce pour une amende et cette grâce peut être partielle.

Au contraire, l'amnistie remet les choses dans l'état où elles auraient été si le crime ou l'infraction n'avait pas été commis. L'amnistie, en effet, efface tout et supprime juridiquement le fait lui même. L'amnistie peut intervenir, avant la condamnation, au cours de la procédure, ou après la condamnation, bref à un moment quelconque, la grâce ne peut intervenir qu'après une condamnation définitive. L'amnistie a pour conséquence de dispenser non seulement de l'exécution matérielle de la peine, mais de toutes ses conséquences: il n'y a aucune inscription au casier judiciaire, il n'y a pas privation du droit électoral etc,.. L'amnistie est donc beaucoup plus large que la grâce. Aussi, ne peut-elle être accordée que par les Chambres ? On a fait d'ailleurs de véritables abus de l'amnistie dans un but électoral. Or, quand on sait qu'au lendemain de grève, il y aura certainement une loi d'amnistie en faveur de ceux qui ont pillé ou mis le feu, on ne se gêne pas pour se livrer à tous les excès.

Quant à la grâce , cette prérogative avait été réservée en 1791, on l'a donnée au Président de la République. Il l'exerce en fait avec le concours d'une commission constituée au ministère de la justice et qu'on appelle la Commission des grâces. Ce droit que l'on a appellé"le plus beau fleuron de la couronne" n'est d'ailleurs pas une prérogative très enviable et il est des Présidents de la République qui ont gracié systématiquement tous les condamnés à mort. La grâce est considérée comme une prérogative personnelle du Chef de l'Etat dont l'exercice ne met pas en jeu la responsabilité ministérielle. Un ministre interpellé sur l'usage que le Président de la République fait de cette prérogative aurait donc le devoir de refuser de répondre.

Le droit de déclarer l'état de siège.

L'état de siège est une situation exceptionnelle, créée en temps de crise extérieure ou intérieure, et qui se caractérise: 1°- par la suspension des libertés individuelles, 2° - par l'extension de la compétence de l'autorité et de la justice militaire. Les conseils de guerre, notamment peuvent être saisis de toutes les infractions contraires à l'ordre public.

Les effets de la déclaration de l'état de siège sont définis par une loi de 1878.

La déclaration de l'état de siège est réglementée par une loi de 1879. En principe, c'est le Parlement qui est appelé à déclarer l'état de siège.

Mais il a fallu prévoir le cas où une crise éclaterait, alors que le parlement ne serait pas

Source : BIU Cujas

en session. Dans ce cas, le Président de la République, par un décret en Conseil des ministres peut proclamer l'état de siège. Mais l'effet de cette déclaration est de convoquer immédiatement le Parlement, chargé de réprimer les abus possibles de l'exécutif.

Si la Chambre des députés est dissoute, on peut craindre que l'Exécutif ne proclamât l'état de siège pour servir des desseins de dictature. Aussi la loi n'autorise-t-elle l'exécutif à proclamer l'état de siège qu'en cas de crise étrangère et non en cas de simples troubles intérieurs.

Attributions respectives de la Chambre et du Sénat.

Les deux systèmes possibles. La constitution adopte le principe de l'égalité des pouvoirs.

L'histoire et la législation comparée offraient ici à l'Assemblée Nationale deux principes entre lesquels elle pouvait choisir: le système des pouvoirs égaux et celui des pouvoirs inégaux.

L'inégalité des attributions des Chambres était le principe adopté par la constitution directoriale de l'an III. On se rappelle la formule de Boissy d'Anglas: "Le Conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République; le Conseil des Anciens en sera la raison". Ainsi l'imagination de la loi, c'est-à-dire l'initiative, appartenait exclusivement au Conseil des Cinq Cents; quant aux anciens, ils ne pouvaient qu'accepter ou rejeter ce qui avait été adopté par les Cinq Cents. Une exception en sens inverse était prévue pour la révision de la constitution: c'était chose si grave et méritant tant de réflexion qu'on en avait réservé l'initiative aux anciens.

Il est important d'observer que, depuis le Parliament Act de 1911, qui a diminué les attributions de la Chambre des Lords, c'est le système des pouvoirs inégaux qui est devenu celui de l'Angleterre.

On sait le rôle très spécial du Sénat sous les deux Empires.

Au contraire, le système des pouvoirs égaux a été jusqu'en 1911 le système de l'Angleterre, celui des deux chartes de 1814 et de 1830. C'est en principe celui qu'adopte notre constitution. Les 2 Chambres ont l'initiative des lois; et quant au gouvernement il peut à son gré porter un projet pour la première fois soit devant la Chambre, soit devant le Sénat.

Exceptions au principe de l'égalité des pouvoirs des Chambres.

Mais ce principe comporte des exceptions:

1° - La loi de finances doit d'abord être portée devant la Chambre des députés et votée par elle. C'est ce que l'on appelle le droit de priorité de la Chambre des députés en matière financière.

Source : BIU Cujas

1° - La priorité de la Chambre pour les lois de finance.

L'origine de ce droit est anglaise. En Angleterre, la Chambre des lords est héréditaire; elle ne peut donc prétendre à représenter les contribuables. Au contraire, la Chambre des communes est élue par les contribuables; c'est donc à elle qu'il appartient de voter les dépenses et de consentir les impôts. La Chambre des Lords n'a plus qu'à exercer une sorte de contrôle secondaire.

De la constitution anglaise, la priorité de la Chambre populaire est passée dans la Charte de 1814, de là dans la charte de 1830, de là, dans notre constitution.

Quelles sont les dispositions visées par cette priorité ? Ce sont exclusivement les lois portant ouverture d'un crédit ou création d'un impôt. Il ne suffit pas par conséquent que la mesure votée entraîne nécessairement des dépenses pour que joue la prérogative de la Chambre populaire. Par exemple, le Sénat peut prendre l'initiative de créer un corps d'inspecteurs du travail. Il est évident que cette réforme entraînera des dépenses; mais si la loi ne porte ni ouverture de crédit, ni création d'impôt, le Sénat peut en prendre l'initiative.

Quelle est la portée exacte de ce droit de priorité ? La question est délicate et controversée.

Pour nous, pour la majorité des auteurs, et aussi dans la pratique, la constitution est considérée comme satisfaite lorsqu'une loi de finances a été présentée tout d'abord à la Chambre et votée par elle. Lorsque cette règle de priorité chronologique a été observée, le Sénat recouvre la plénitude de ses droits, il peut par conséquent élever le chiffre d'un crédit ou le montant d'un impôt. Il ne doit user de cette prérogative qu'avec discrétion.

2° - Exception au principe de l'égalité des Chambres: Le Sénat a des attributions spéciales

La priorité de la Chambre comporte une certaine infériorité du Sénat. Mais d'un autre côté, le Sénat est doté d'attributions spéciales.

a- Réunion de plein droit du Sénat dans des périodes de crise.

a) Il peut se produire des circonstances de crise tellement graves, qu'il faille prévoir la convocation du Sénat, seul, alors qu'en principe le Sénat ne peut être convoqué qu'en même temps que la Chambre. Le Constitutif suppose le concours de deux circonstances extraordinaires: 1° - La Chambre des députés est dissoute et la Chambre nouvelle n'est pas encore soit élue soit réunie. 2° - Pendant ce temps, la Présidence de la République devient vacante (mort ou démission). On sait que dans ce cas, c'est le Conseil des Ministres qui supplée le Président.

Si ces deux circonstances sont réunies, le Sénat s'assemble de plein droit. Pour quoi faire ?

Source : BIU Cujas

On n'en sait rien. Disons que c'est pour veiller au salut de l'Etat.

) Le Sénat peut être constitué en Haute Cour de Justice.

Notre tradition constitutionnelle, admet que la justice n'est pas nécessairement rendue par des magistrats professionnels. Déjà, des citoyens quelconques peuvent former un jury, chargé de statuer sur le fait d'un crime. Mais bien plus, on a pensé que des hommes politiques pouvaient être érigés en juges, pour statuer sur des poursuites touchant à la politique. C'est là un principe qui, évidemment, donne lieu à bien des critiques. L'homme politique n'a pas l'impartialité que l'on est ordinairement en droit d'attendre d'un juge.

L'institution de la justice politique correspond à trois catégories d'idées: 1° - Il y a des personnalités tellement hautes, que cette hauteur même pourrait impressionner les magistrats ordinaires. 2° - pour apprécier l'étendue d'un crime politique, il faut être soi-même un homme politique. 3° - Enfin, l'institution de la justice politique correspond à une idée de défense du régime.

Pour quelles infractions, la Haute-Cour est-elle compétente ? La compétence est double: 1° - à raison de la nature de l'infraction (ratione materiae), 2° - à raison de la qualité de l'auteur de l'infraction (ratione personae).

Ratione materiae.- Le Sénat constitué en Haute-cour, juge le Président de la République, dans tous les cas où il peut être poursuivi: crime de haute trahison, ou infraction de droit commun.

Pour les ministres, la compétence est facultative et la faculté est exercée par la Chambre des députés. "Les ministres, dit la constitution, peuvent être mis en accusation devant le Sénat constitué en Haute-Cour de justice par la Chambre des Députés pour les crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions".

Nous constatons donc tout d'abord que ce n'est que : 1° - pour les crimes, 2° - commis dans l'exercice de leurs fonctions, que les ministres peuvent être mis en accusation devant le Sénat par la Chambre. Il en résulte 1° - que pour un délit commis dans l'exercice de ses fonctions, le ministre ne peut être poursuivi que devant le tribunal correctionnel; 2° - que pour un crime commis hors de l'exercice des fonctions, le ministre est justiciable de la juridiction ordinaire: la Cour d'assises.

Nous constatons en second lieu que même pour les crimes commis dans l'exercice des fonctions ministérielles, la compétence de la Haute-Cour n'est pas exclusive. Elle est au contraire facultative. Le Sénat ne peut dans ce cas être constitué en Haute-Cour

Source : BIU Cujas

de Justice que si la Chambre des Députés prend l'initiative de l'y traduire par une mise en accusation. Si la Chambre des Députés ne bouge pas, la procédure ordinaire suit son cours et trouve son dénouement devant la Cour d'Assises.

Nous avons d'ailleurs une double illustration de cette règle: M. BAIHAUT ministre des travaux publics, accusé de s'être laissé corrompre par la Compagnie du Canal de Panama fut jugé par la juridiction ordinaire, la Cour d'Assises. M. Malvy, accusé au cours de la guerre d'une sorte de trahison fut mis en accusation par la Chambre devant le Sénat qui le condamna pour forfaiture au bannissement.

Procédure pour la mise en accusation des Ministres.- Une loi du 5 Janvier 1918 est exclusivement consacrée à la procédure de la mise en accusation des ministres par la Chambre des Députés. Ce qui caractérise cette loi, c'est l'organisation du ministère public devant la Haute-Cour. La Chambre accuse, mais ce n'est pas elle qui soutient l'accusation par un de ses représentants. L'accusation est soutenue par un procureur général près la Haute-Cour qui est un des membres inamovibles de la Cour de Cassation désigné par la Cour de Cassation elle-même.

Les régimes antérieurs ont connu plusieurs procès de ministres: au début de la Monarchie de Juillet, la Chambre des Pairs a jugé les ministres de Charles X, coupables d'avoir signé les ordonnances de Juillet; sous le même régime, Teste (ministre des travaux publics, président à la Cour de Cassation) fut poursuivi pour s'être laissé corrompre par le général de Cubières.

Les deux chartes avaient une compétence ratione personae ignorée par la Constitution de 1875: les membres de la Chambre des Pairs ne pouvaient être jugés que par elle pour des infractions quelconques (procès dit de l'Ecole contre Montalembert, au lendemain de la Révolution de Juillet; procès du duc de Choiseul-Praslix, accusé d'avoir assassiné sa femme, vers la fin de la monarchie de Juillet).

Ratione materiae.- Le Sénat constitué en Haute-Cour est compétent en second lieu pour certaines infranctions, à raison de la nature de ces infractions, et quels que soient les auteurs de ces infractions. Les infractions sont les attentats contre la sûreté de l'Etat et les complots tendant à changer la forme du gouvernement.

A ce titre le Sénat a jugé: 1° - le général Boulanger, 2° - MM. Déroulède et Marcel Habert, 3° - M. Joseph Caillaux.

En vue de la compétence ratione materiae,

Source : BIU Cujas

la procédure a été définie par une loi de 1889. Chaque année, le Sénat nomme une commission distinctive même s'il n'y a aucun procès en vue. C'est cette commission qui fait l'instruction, interroge les prévenus et clos l'instruction par une ordonnance de non lieu ou de renvoi.

L'accusation est soutenue par des magistrats désignés par le gouvernement.

3° - Attribution propre du Sénat. Il donne son avis sur la dissolution de la Chambre

Avis du Sénat sur la dissolution de la Chambre.

Le Président de la République peut dissoudre la Chambre des députés, c'est-à-dire révoquer en bloc tous les membres de la Chambre et faire procéder à de nouvelles élections.

Cette attribution est grave. Elle est considérée généralement comme une condition nécessaire de l'équilibre des pouvoirs publics. La Chambre peut renverser le ministère; mais le pouvoir exécutif doit pouvoir en appeler au pays: il le fait en provoquant de nouvelles élections.

Le maréchal de Mac-Mahon qui était président de la République au moment où fut votée la constitution, tenait à pouvoir exercer une prérogative aussi précieuse. Mais il craignit de ne pas oser l'exercer s'il était obligé de l'exercer seul. Il tint à pouvoir s'appuyer sur le Sénat. De là, la règle constitutionnelle que le Président de la République ne peut dissoudre la Chambre que sur l'avis conforme du Sénat. Si donc le Sénat n'autorise pas la dissolution, celle-ci est impossible. Lorsque la Chambre est dissoute, les élections nouvelles devront intervenir dans le délai de deux mois.

Le droit de dissolution a été exercé une seule fois par le Maréchal de Mac-Mahon, lors des évènements du Seize Mai 1877, et comme cette entrepris e était inspirée d'esprit conservateur, le droit de dissolution lui-même en a porté la trace et n'a plus été exercé depuis.

4° - Y a-t-il une différence entre le Sénat et la Chambre au point de vue de la responsabilité ministérielle.

On a soutenu que les ministres ne peuvent être renversés que par la Chambre des députés et non par le Sénat. On faisait remarquer que le Sénat, ayant une mission de continuité et de stabilité, ne devait pas pouvoir accroître l'instabilité du renversement des ministres.

On répondait par le texte de la Constitution: Les ministres sont responsables "devant LES Chambres", donc pas seulement devant LA Chambre des députés.

La controverse a perdu son intérêt depuis que, en 1896, M. Léon Bourgeois, a été renversé

Source : BIU Cujas

par le Sénat. En fait, plusieurs ministères (M. Léon Bourgeois en 1913, M. Herriot en 1926) ont été renversés par le Sénat.

RAPPORTS DES POUVOIRS PUBLICS

Ces rapports sont dominés par les principes du régime parlementaire qui ont été étudiés au début de ce cours.

Il ne nous reste plus qu'à indiquer l'application de ces principes.

Le régime parlementaire suppose non l'isolement, non la confusion, mais la collaboration des pouvoirs.

Cette collaboration se manifeste par des actions et des réactions réciproques.

1° - Action du gouvernement sur les Chambres.

a) le Président de la République peut prendre les ministres dans l'une et l'autre chambre.

C'est une des caractéristiques essentielles du régime parlementaire. Les Chambres sont l'arène où se dispute le pouvoir.

Dans les régimes de séparation comme aux Etats-Unis, les ministres ne peuvent pas être pris dans les Chambres.

D'ailleurs, les ministres peuvent être pris en dehors des Chambres. On a vu notamment, à plusieurs reprises, un général à la guerre, un amiral à la Marine.

Cette règle est attaquée par les adversaires du régime parlementaire.

b) Les ministres ont leur entrée dans l'une et l'autre Chambre et peuvent y prendre la parole quand ils le demandent. Un ministre qui est sénateur peut entrer à la Chambre et y parler; un ministre qui est député peut entrer au Sénat et y parler, un ministre, ni sénateur , ni député peut entrer dans les deux Chambres et y parler.

C'est d'ailleurs là une règle propre au régime parlementaire français. En Angleterre, les ministres sont pris nécessairement dans les Chambres et n'ont entrée que dans la Chambre dont ils font partie.

c) Les ministres ont une situation, privilégiée dans les débats parlementaires. Les ministres ne sont pas astreints au tour de parole. Ils parlent quard ils le veulent. C'est une règle cons-

Source : BIU Cujas

titutionnelle. D'autre part, les règlements des Chambres ne limitent pas leur temps de parole.

d) Les ministres peuvent dans les débats parlementaires se faire assister de commissaires du gouvernement. Ce sont des personnalités particulièrement compétentes pour le débat en vue duquel elles ont été désignées. En fait ce sont de hauts fonctionnaires.

Les Commissaires du gouvernement sont désignés spécialement pour chaque débat par un décret du président de la République.

e) Le président de la République a, concurremment avec les membres des Chambres l'initiative des lois.

f) Le président de la République peut refuser de promulguer une loi votée par les deux chambres, à moins que les Chambres ne la revotent. C'est le droit de veto, jamais exercé.

g) Le président de la République a le droit de suspendre la session ordinaire des Chambres, pour un mois, et deux fois au cours de la même session. C'est le droit d'ajournement exercé une seule fois par Mac-Mahon.

h) Le président de la République a le droit de dissoudre la Chambre des députés, droit exercé une seule fois par Mac-Mahon.

2° - Action des Chambres sur le gouvernement.

Les Chambres, dans le régime parlementaire sont appelées à exercer le contrôle sur le gouvernement.

. Armes du contrôle.

Les instruments du contrôle parlementaire sont la question, l'interpellation et l'enquête.

Question.

La question est une demande adressée à un ministre de s'exercer sur un fait de sa gestion, ou de sa connaissance. La question est un dialogue à deux personnages: ministre, parlementaire. La question n'est pas close par un vote de la Chambre. Le président de l'Assemblée prononce seulement les paroles traditionnelles "l'incident est clos".

Le règlement actuel de la Chambre, tel qu'il a été modifié au rapport de M. Joseph Barthèlemy prévoit que deux fois par semaine, à la fin des séances du mardi et du jeudi, deux questions pourront être posées aux ministres qui seront tenus d'y répondre.

Interpellation.

L'interpellation est, comme la question, une mise en demeure adressée par un parlementaire à un ministre d'avoir à s'expliquer. Mais 1° - l'interpellation ouvre un débat général auquel peuvent partici-

Source : BIU Cujas

per tous les membres de l'Assemblée, 2° - surtout, l'interpellation est close par un vote de la Chambre. La Chambre vote sur une motion que l'on appelle un ordre du jour. L'ordre du jour "pur et simple" est ainsi conçu: "La Chambre passe à l'ordre du jour". Quant aux ordres du jour "motivés", ils peuvent être de "confiance", ou de "méfiance". "La Chambre confiante dans le gouvernement pour assurer la défense des institutions républicaines passe à l'ordre du jour". Telle est la formule possible de l'ordre du jour de confiance. "La Chambre considérant que la composition du ministère ne donne pas aux institutions républicaines les garanties nécessaires, passe à l'ordre du jour". Telle peut être la rédaction d'un ordre du jour de méfiance. C'est principalement par le jeu des ordres du jour que l'on renverse les ministères.

L'enquête.

La Chambre peut nommer une commission chargée de faire porter ses investigations, soit sur l'état d'un service public, soit sur la gestion d'un ministère, soit sur les aspirations et les besoins du pays dans un domaine déterminé.

Une loi du 3I Mars 19I4 autorise les Chambres à donner à la commission d'enquête "les pouvoirs judiciaires". La conséquence de cette décision est que la commission peut convoquer des témoins, dans les conditions où le ferait un magistrat: donc 1° - les témoins convoqués par la commission sont obligés de venir témoigner sous peine d'amende, 2° - ils s'exposent, en cas d'altération de la vérité, aux peines du faux témoignage.

La plupart des enquêtes parlementaires aboutissent à un complet échec. La commission chargée d'enquêter sur la gestion de M. Camille Pelletan comme ministre de la marine ne s'est jamais réunie. La commission constituée au lendemain des élections de 1924 pour rechercher l'origine des fonds électoraux n'a abouti à aucune conclusion. Elle a fait condamner en police correctionnelle des chefs d'organisation politique (M. Louis Billiet, le sénateur Ratier....) qui avaient refusé de témoigner.

B. Sanction du contrôle.

La sanction du contrôle, c'est la responsabilité politique des ministres.

La responsabilité politique des ministres se définit par sa sanction: c'est l'obligation de se retirer lorsqu'ils ne sont pas en accord avec les Chambres. Cette règle est la règle traditionnelle et fondamentale du régime parlementaire.

La question de savoir comment le désaccord se manifeste est une question de technique.

La manifestation la plus nette, c'est l'ordre du jour de méfiance.

Source : BIU Cujas

Mais le désaccord peut se manifester plus indirectement. Alors, le ministère est renversé s'il a posé la question de confiance ou de cabinet.

La question de confiance peut être posée sur un ordre du jour, le gouvernement indique que si tel ordre du jour est voté, il se retirera, sur une loi, sur un crédit, etc,..

Les ministres sont aussi soumis à la responsabilité pénale, pour les infractions qu'ils peuvent commettre (v. plus haut)

Enfin, ils sont obligés de réparer de leurs deniers les dommages qu'ils ont causés à l'Etat. C'est la responsabilité civile. Elle est jusqu'ici demeurée à l'état théorique. On a pensé à la mettre en oeuvre dans diverses circonstances: contre M. de Peyronnet, ministre de Charles X, qui avait consacré à la construction d'une salle à manger au ministère de la justice les crédits votés pour le personnel; contre M. C ministre de Mac-Mahon, qui ayant demandé deux millions pour l'installation de la Cour des comptes, en avait dépensé onze; contre un ministère enfin qui avait commandé, sans crédit, un train spécial pour un prince étranger. Mais on en resta aux velléités, ne trouvant pas la juridiction compétente.

Ce qu'il faut retenir, c'est que les diverses responsabilités des ministres se définissent par leur sanction, mais peuvent être mises en jeu à raison du même acte.

Responsabilité politique: obligation de démissionner.

Responsabilité pénale: peine dans la personne ou dans les biens.

Responsabilité civile: obligation de réparer le dommage causé.

F I N

Source : BIU Cujas