45859

RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1929-1930

RÉPÉTITIONS ÉCRITES

DE

Droit Constitutionnel

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation

de

M. J. BARTHÉLEMY

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

3 DEC 1930
DÉPOT LEGAL
B.N. VOLUMES
Editeurs
A 11870

Première Année

"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

LA CONSTITUTION DE 1875

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

La France est régie aujourd'hui par la "Constitution de 1875" . A la différence de ce qui s'est passé pour les régimes précédents, cette expression ne désigne pas un document unique, contenant l'organisation les attributions et les rapports des pouvoirs publics. Elle s'applique à une série de cinq lois, votées et promulguées à des dates différentes au cours de cette année 1875 et qui ont conservé leur individualité.

Première Partie

ELABORATION DE LA CONSTITUTION

Ses principaux caractères - Ses pouvoirs -

En ce qui concerne son contenu, la Constitution de 1875 est l'aboutissement d'un long effort de doctrine, et aussi d'une expérience constitutionnelle très étendue dont nous aurons à rappeler les principaux traits. Qui ignore l'histoire, ne peut prétendre avoir la compréhension totale de nos institutions.

Mais encore on est condamné à ne pas comprendre les caractères, les principaux traits et l'esprit de la Constitution actuelle, si on n'a pas la connaissance des conditions particulières dans lesquelles elle a été élaborée de 1871 à 1875.

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

La Constitution présente ce double trait paradoxal: 1° - Elle a été élaborée par une Assemblée dont le pouvoir constituant était contesté; à qui on discutait donc le droit de faire une constitution.

2° - C'est une Constitution républicaine faite par une majorité monarchiste.

Source : BIU Cujas

Etude de l'Assemblée Nationale

(8 Février 1871 - 16 Mars 1875)

Conditions dans lesquelles elle a été élue.

1° - C'est le Gouvernement de la défense nationale qui l'a convoquée. -

Le 2 septembre 1870, Napoléon III capitule à Sedan. Sous l'émotion de la tragique nouvelle, quelques milliers de personnes se dirigent vers les Tuileries, vers le Corps législatif, enfin vers l'Hôtel de Ville et de cette émotion populaire sort un gouvernement de fait qui prend dans l'histoire le nom de Gouvernement de la Défense Nationale.

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

C'est un gouvernement de fait. Il n'a reçu de personne aucun mandat régulier. Il tient son pouvoir exclusivement du fait qu'il l'a pris.

Il pourrait remplir la fonction qu'il avait assumée : assurer provisoirement la marche du Gouvernement, diriger la résistance contre l'Allemagne.

Il était deux choses qu'il ne pouvait faire : 1° - traiter des conditions définitives de la paix avec l'Allemagne, 2° - donner à la France des institutions définitives.

Cette double mission sera celle de l'Assemblée Nationale.

Problème du pouvoir constituant de l'Assemblée nationale.

2° - La réunion des électeurs en vue de former l'Assemblée Nationale est plusieurs fois ajournée à raison des circonstances militaires et le dernier acte qui les convoque ne mentionne pas expressément la mission constituante de l'Assemblée à élire.

Parce qu'il est un gouvernement de fait, ce gouvernement de la Défense nationale n'a pas d'autre préoccupation que de régulariser la situation, c'est-à dire de rendre la parole au suffrage universel. C'est l'objet du décret du 8 Septembre 1870. Le Gouvernement de la Défense Nationale convoque les électeurs à l'effet d'élire une Assemblée Nationale, qui aux termes de ce décret devait avoir une double mission. 1° - Examiner la situation internationale; se demander s'il fallait

Source : BIU Cujas

continuer la guerre ou bien traiter immédiatement avec l'Allemagne. 2° Statuer sur les conditions définitives à donner à la France. Seulement les élections ne peuvent pas avoir lieu, puisque, en 1870, l'invasion avait été beaucoup plus large que celle que nous avons connue en 1914. C'était, tout l'Est et tout le Nord de la France jusqu'à la Loire, jusqu'à Orléans, qui était envahi. Il était donc impossible de faire des élections dans ces conditions. Aussi, quelques jours après, le gouvernement de la Défense Nationale, par un second décret constate les difficultés matérielles, qui s'opposent aux élections de l'Assemblée Nationale, et renvoie les élections. On arrive ainsi au mois de Janvier 1871. Les troupes françaises signent un armistice avec les troupes allemandes; cet armistice a pour objet de préparer la conclusion définitive de la paix. Mais l'Allemagne ne veut pas signer la paix avec le gouvernementde la Défense Nationale, qui est un gouvernement de fait, un gouvernement qui, au point de vue juridique ne représente pas le pays; et puis l'Allemagne redoute que ce gouvernement de fait n'ait pas l'autorité nécessaire pour imposer ensuite à la France les conditions très rigoureuses qu'elle veut lui imposer. L'Allemagne veut traiter avec une autorité qui représente incontestablement la France. C'est dans ces conditions qu'il est entendu dans la convention de l'armistice que, pendant la suspension des hostilités, vont avoir lieu les élections pour une Assemblée Nationale, qui statuera sur les conditions de la paix avec l'Allemagne. Voilà dans quelles conditions a été convoquée l'Assemblée Nationale, qui a fait les lois constitutionnelles qui nous régissent aujourd'hui, à la faveur d'un armistice, lequel armistice déclarait que cette Assemblée serait convoquée. Seulement, dans la convention d'armistice, il n'y a exclusivement que ce qui intéresse l'Allemagne c'est-à-dire une Assemblée Nationale convoquée pour traiter des conditions de la paix. On omet le second objet, qui avait été déterminé par décret du 8 Septembre 1870, à savoir l'établissement de l'institution définitive à donner à la France. C'est ainsi que nait le problème de savoir si l'Assemblée avait reçu la mission de faire une constitution.

Lorsque les Républicains se méfient de l'Assemblée, ils invoquent les termes de la convention d'armistice argumentant de l'absence , dans ce texte, d'une prévision de la mission constituante. L'Assemblée qui avait été élue à la faveur de l'armistice ne devait, d'après eux, avoir qu'une seule mission : la paix avec l'Allemagne.

Lorsque l'on juge les faits avec le recul de

Source : BIU Cujas

l'histoire, on s'aperçoit que c'était là une thèse de pure circonstance, sur laquelle d'ailleurs le parti républicain n'a pas insisté. Il apparait de toute évidence à tout esprit non prévenu que la République de 1875 a été organisée par des royalistes. C'est pourqu elle prend une physionomie assez spéciale parmi les autres républiques.

La Constitution républicaine de 1875 a été faite par une Assemblée monarchiste. De là découlent ses principaux traits.

Mais pourquoi les électeurs de 1871 se prononcèrent-ils pour les monarchistes ?

Au moment où se font les élections, les All mands sont installés dans le Nord de la Loire et c'es l'autorité allemande qui affiche les décrets de convocation des électeurs.

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

L'Assemblée à Bordeaux . 8 Février 1871

Cette Assemblée se réunit d'abord à Bordeau parce que les Allemands occupent le Nord de la France jusqu'à la Loire, et qu'une Assemblée qui représente un pays ne peut pas se réunir dans la partie envahie de ce pays. L'Assemblée Nationale s'installe à Bordeaux dans un très beau théâtre, un opéra bâti au 18ème siècle par l'architecte Gabriel. Le bureau s'installe sur la scène, au-devant du bureau on mit une tribune, les députés occupaient le parterre,

Source : BIU Cujas

l'orchestre, les galeries, et le public était aux loges du haut. L'Assemblée Nationale vote alors le traité de Francfort, qui abandonnait à l'Allemagne l'Alsace et la Lorraine. Les députés de ces provinces se trouvant désormais dépourvus de circonscriptions donnent leur démission. Mais avant de se retirer, ils font entendre la fameuse protestation lue à la tribune par Keller et dont les termes émouvants contiennent la condamnation anticipée de certains mouvements d'opinion qui agitent à l'heure présente les provinces retrouvées.

L'Assemblée Nationale à Versailles

Une fois ratifié le traité de Francfort, la paix est conclue avec l'Allemagne, l'Assemblée peut quitter Bordeaux. Il eut paru normal qu'elle allât s'installer à Paris; mais se méfiant du peuple parisien, elle se transporte à Versailles. Le peuple de Paris est mécontent, il l'aurait été peut-être sans cela, mais enfin l'Assemblée Nationale lui a donné un prétexte et c'est dans ces conditions que le peuple parisien fait éclater l'insurrection de la Commune.

La composition de l'Assemblée Nationale.

Comment est composée cette Assemblée Nationale ? C'est là une indication nécessaire , parce que, comme on l'a dit plus haut, l'Assemblée Nationale est monarchiste, et qu'elle n'a pas fait de monarchie. Les assemblées constituantes siègent en général pendant quelques mois, trois , quatre mois, et puis elles se séparent. Or, l'Assemblée Nationale se réunit le 8 Février 1871 et elle siège jusqu'au mois de Mars 1876, par conséquent pendant plus de cinq ans. Ce très long délai s'explique, comme le fait de n'avoirpas fait de constitution monarchiste. Si elle n'a pas fait de constitution monarchique, c'est qu'elle n'a pas pu s'entendre sur le monarque. Si elle est restée si longtemps en fonctions, c'est parce qu'elle espérait toujours qu'elle arriverait à une solution monarchiste et que c'est en désespoir de cause qu'elle s'est ralliée provisoirement et avec résignation à la République.

'Assemblée lationale monarchiste n'arrive pas à faire la monarchie raison des ivisions des rétendants au rône et c'est levant cette mpuissance u'elle se

Il y avait, en principe, trois prétendants : d'un côté, le prince impérial, fils de Napoléon III, mais celui-ci comptait peu; (d'autre part, deux candidats représentant les deux branches de la maison de Bourbon : 1° - le Comte de Chambord, que ses fidèles appelleraient Henri V, chef de la branche aînée, candidat des légitimistes,- 2° - le Comte de Paris, représentant la branche d'Orléans, candidat des Orléanistes.

Le Comte de Chambord est le petit-fils de Charles X, lequel était lui-même frère de Louis XVI, et qui a règné en France de 1824 à 1830. Il a eu une

Source : BIU Cujas

résignera à la République.

existence extrêmement dramatique. Il était le fils du duc de Berry assassiné en 1820. Louis XVIII , qui était alors sur le trône n'avait pas d'enfants; c'était donc son frère le Comte d'Artois qui devait lui succéder sous le nom de Charles X. Charles X avait plusieurs enfants notamment le Duc d'Angoulême qui était le fils aîné, le Dauphin comme on l'appelait, et ensuite le Duc de Berry. Le Duc d'Angoulême était marié depuis longtemps avec sa cousine l'orpheline du Temple, fille de Louis XVI, mais ce ménage était stérile. On s'empressa de marier le Duc de Berry avec une princesse Italienne. C'est alors qu'un sellier du nom de Louvel imagina qu'il avait pour mission de tarir le sang légitime des Bourbons. Il se rendit à Paris, et un soir au sortir de l'Opéra, il assassina le Duc de Berry d'un coup de stylet. Seulement la Duchesse de Berry à ce moment là attendait un enfant, qui est un enfant posthume qui prit d'abord le nom de Duc de Bordeaux, ensuite celui sous lequel il est connu, le Comte de Chambord et qui fut prétendant au trône au lendemain de la chute du second Empire.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS BIBLIOTHÈQUE

Notons quelques traits qui vont avoir leur importance. 1° - En 1871, Chambord né en 1820 a dépassé la cinquantaine, il n'a pas d'enfants, ni l'espoir d'en avoir, ce qui facilitera la "fusion" (V. infor.)

2° - Il y a plus de quarante ans qu'il a quitté la France (au moment de la Révolution de Juillet 1830); il ne connaît donc pas notre pays, où il a seulement passé ses dix premières et déjà bien lointaines années. Il est installé à Frohsdorf en Autriche.

Le Comte de Paris

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

Les rapports entre les deux cousins et leurs partisans manquent évidemment de cordialité, les légitimistes ayant toujours considéré la branche d'Orléans comme une branche usurpatrice, complice de la révolution. Mais au bout d'un certain temps les Orléanistes s'aperçoivent que le Comte de Chambord a passé cinquante ans, qu'il n'a pas d'enfants, qu'il peut désespérer d'en avoir, que dans ces conditions la branche ainée des Bourbons viendra, à un jour prochain, à s'éteindre, et que lorsque la branche ainée des Bourbons sera éteinte dans la personne du Comte de Chambord, il n'y aura plus qu'un seul prétendant, le Comte de Paris qui, de ce jour, ne sera plus l'usurpateur, qui sera bien le prétendant de la monarchie légitime.

Source : BIU Cujas

L'état des partis à l'Assemblée :
500 monarchistes
250 républicains.

Il y a d'abord à l'extrême droite les ultra-légitimistes; on les appelle "chevaux légers", "bonnets à poils". Ils comptent des hommes de grande honorabilité, mais en somme des personnalités assez peu marquantes : Lucien Brun, qui est le représentant direct du Comte de Chambord. Ernoul, Avocat à Poitiers, qui jouera un rôle dans le renversement de M. Thiers. Carayon-Latour, La Rochette, de Franclieu, de Lorgeril de Belcastel, tout un ensemble de nobles de province analogues à ceux qui étaient revenus à la Chambre au lendemain de la chute de Napoléon 1er. Ces hommes, qui étaient à la fois les soutiens du Trône et le soutien de l'Autel, qui étaient à la fois des ultra-catholiques et des ultra-légitimistes sont responsables, dans une certaine mesure, de l'âpreté de luttes religieuses dans la politique du dernier demi-siècle.

A côté, s'en séparant seulement par une nuance dans l'attitude, la droite modérée, qui contenait M. Audren de Kerdrel qui devint ensuite sénateur de la République. M. de Larcy, qui fut Ministre des Travaux Publics de Thiers, et M. de Ventavon, qui jouera un rôle dans l'élaboration de la Constitution. Ensuite, toujours en marchant vers la gauche, le centre droit, composé des Orléanistes. La personnalité la plus marquante de ce groupe était le Duc de Broglie; ensuite le Duc Decazes, etc. A droite toujours, le groupe de l'appel au peuple, qui était un groupe minime, qui comprenait les fidèles de l'Empire.

A gauche, il y avait d'abord le centre gauche. C'est un parti qui existe toujours; ce sont les monarchistes du jour et les républicains du lendemain ; ce sont ceux qui peuvent faire partie de tous les ministères; ce sont ceux qui peuvent appartenir à toutes les majorités; ce sont ceux qui se qualifient "axe"; l'axe de la majorité. Cela veut dire qu'en se portant tout à droite ou à gauche, ils font la majorité. Dans ce centre gauche, il y avait des hommes éminents : Casimir Périer, Thiers, qui va être chef de l'Etat. Dufaure, qui sera son ministre, Léon Fay, qui sera le grand ministre des Finances de la troisième république, Bérenger de la Drôme, qui jouera un grand rôle dans la suite comme sénateur inamovible. Puis venait le Groupe Target. C'était un petit groupe qui également en se portant d'un côté ou de l'autre, en faisant valoir son adhésion, en la vendant moyennant le prix convenu dans le monde politique, exerçait une véritable influence. Il y avait, en outre, le gauche, qui comprenait quatre Jules : Jules Simon, Jules Grévy, Jules Favre, Jules Ferry.

Source : BIU Cujas

Ensuite, il y avait l'Union républicaine ou extrême-gauche, groupe qui se désagrégea lors de la confection de la Constitution. Il comprenait Gambetta, Challenal-Lacour, Louis Blanc, une quantité d'hommes qui joueront un rôle sous la Troisième République. Il y avait enfin, tout au moins à Bordeaux, une Montagne, Delescluze, Tridon, Millière, Benoît Malon, Félix Piat, Clapier, que l'on appelait "la plus grande des bouches du Rhône". Il y avait là aussi un nommé Dolin, qui était ouvrier, mais on ne sut jamais dans quel corps de métier.

Tout cela représentait une majorité conservatrice de environ cinq cents membres, et une gauche de républicains du lendemain, qui en comprenait un peu moins de trois cents. Par conséquent, cette assemblée aurait pu établir la monarchie, si elle avait pu décider le choix d'un prétendant et si une fois le prétendant choisi, ce prétendant avait pu prendre une décision. Mais nous verrons qu'après l'entrevue de Frohsdorf alors que le Comte de Paris s'inclina devant le Comte de Chambord comme le représentant de la branche ainée, le comte de Chambord ne put pas répondre à l'appel des royalistes, et ce fut grâce à ses hésitations que la République put s'installer en France.

En attendant qu'elle statue sur les institutions définitives, l'Assemblée organise le gouvernement provisoire du pays pour sa propre durée suivant un type qui se rapprochera progressivement des institutions définitives.

Devant l'embarras où elle se trouve, l'Assemblée n'est pas pressée de faire une Constitution; elle ne sait si elle va faire la monarchie de son rêve ou se laisser acculer à la République. En attendant elle doit assurer la marche des affaires publiques.

Il faut qu'elle organise le gouvernement du pays, Donc, pendant ces quelques années, il y a, sous la poussée des circonstances, une organisation du gouvernement pour la propre durée de l'Assemblée Nationale et ce qui est intéressant c'est que, peu à peu, et par des retouches successives, ce gouvernement que l'Assemblée Nationale avait fait pour elle-même et pour sa propre durée est devenu le gouvernement définitif de la France.

On part donc de M. Thiers, chef du pouvoir exécutif, On n'a pas encore donné un Président à la République, parce qu'on ne veut pas avouer que l'on est en République. On n'est pas en monarchie, puisqu'il n'y a pas de monarque, mais on ne veut pas dire qu'on est en République. Puis, au bout d'un certain temps, pour faire plaisir à M. Thiers, on lui donne ce titre de Président de la République. Puis quand M. Thiers est renversé, on nomme le Maréchal de Mac-Mahon, Président de la République, d'abord pour un temps indéterminé, puis on s'arrête et on dit : "nous allons le nommer pour sept ans Président de la République, puis nous

Source : BIU Cujas

allons organiser ces pouvoirs de sept ans et après nous verrons si nous ferons la République ou si nous ferons la monarchie". Puis alors, au lieu d'organiser ces pouvoirs de sept ans, par une suite d'évènements qu'on devra indiquer, on organise définitivement la République par lassitude, de sorte que c'est une Assemblée, qui a perpétuellement rêvé de faire la monarchie et qui finalement a fait la République.

Dans cette histoire de 1871 à 1876, la théorie constitutionnelle ne joue à peu près aucun rôle et cependant peu à peu, les institutions ainsi créées deviennent les institutions définitives de la France.

Les quatre actes fondamentaux de la période de 1871 à 1875.

Il y a quatre dates de quatre actes fondamentaux :

1° - résolution du 17 Février 1871 , nommant M. Thiers chef du pouvoir exécutif de la République Française;

2° - Constitution Rivet du 31 Août 1871, qui nomme M. Thiers Président de la République française;

3° - La constitution de Broglie, ou la lol du 13 Mars 1873, qui organise les rapports de M. Thiers avec l'Assemblée.

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

La résolution du 17 Février 1871

L'Assemblée Nationale est arrivée à Bordeaux le 8 Février. C'était le gouvernement de la Défense Nationale, qui jusque là était responsable de la direction des affaires publiques. Mais avec un homme comme Gambetta et les députés républicains de Paris, ce gouvernement ne présentait pour l'assemblée conservatrice aucune espèce de garanties, et l'on peut dire que l'Assemblée Nationale en avait horreur. Il s'agit donc d'organiser le gouvernement. L'Assemblée , comme on le sait déjà, n'est pas pressée d'exercer le pouvoir constituant, elle est divisée; elle a une tâche plus urgente: il faut conclure la paix. Il faut sauver ce qui peut être encore sauvé dans la France, il faut débarrasser le pays de l'invasion allemande; enfin il faut, si l'on peut, ramener la confiance dans le pays. C'est la tache que s'assigne l'Assemblée Nationale . En attendant, elle nomme M. Thiers chef du pouvoir exécutif de la République Française, et elle décide que l'Assemblée pourra le révoquer, le renvoyer quand il lui plaira. Cette expression de chef du pouvoir exécutif qui mécontente M. Thiers a pour but de bien marquer le caractère essentiellement provisoire de la République. On ne veut pas qu'il y ait un Président de la République.

Pourquoi M. Thiers est-il choisi ? M. Thiers

Source : BIU Cujas

Le choix de M. Thiers comme chef du pouvoir exécutif. Sa personnalité.

était une très forte personnalité. Lorsqu'il s'est agi de nommer le chef du Gouvernement, il allait partout disant : "Je suis indiqué"; il n'admettait pas qu'il y en eût un autre que lui. Par quoi était-il indiqué ? Il avait d'abord un passé extrêmement important (Voir sa vie par M. Maurice Reclus) Petit Provençal , arrivant d'Aix en Provence au début de la restauration, tout à fait inconnu, sans relations dans Paris, M. Thiers au bout d'un certain temps est l'homme nécessaire de Paris. Sous la Monarchie de Juillet, il est plusieurs fois ministre; il s'impose à Louis-Philippe, qui ne l'aime pas et lui préfère Guizot. Sous le Second Empire, il fait de l'opposition , et au moment où le corps législatif après la fameuse dépêche falsifiée, que Bismarck avait fait partir d'Ems, au milieu de l'enthousiasme incontestable de la presque unanimité , vote la déclaration de guerre à l'Allemagne, M. Thiers a le courage de s'y opposer, et alors que l'on croyait que l'on allait faire une promenade militaire, M. Thiers a le courage de dénoncer la folie de cette politique; il est presque le seul du Corps législatif. Alors, quand tout ce qu'il avait prévu est arrivé, c'est-à-dire quand les désastres se sont produits, M. Thiers accepte du gouvernement de la Défense Nationale une mission extrêmment douloureuse, il va faire le tour des gouvernements d'Europe pour leur demander leur concours. On sait que nous avons été dans ces circonstances absolument isolés et que l'Angleterre cette fois-là n'a pas compris. L'Angleterre arrive à comprendre quelquefois tard. Cette fois-là elle a attendu jusqu'à 1914, et encore si au mois de Juillet 1914 l'Angleterre avait déclaré qu'elle serait à côté de nous, l'Allemagne ne se serait certainement pas lancée dans l'aventure. Bref, M. Thiers ayant prévu les malheurs et ayant fait ensuite ce qui était nécessaire pour les réparer, jouit d'une grande considération dans le pays et il est nommé aux élections à l'Assemblée Nationale dans une trentaine de départements, et comme dans un grand nombre de départements, où il n'avait pas été élu député, il avait obtenu tout de même un nombre considérable de voix, M. Thiers à l'Assemblée Nationale réunit sur son nom environ deux millions de suffrages; par conséquent, il pouvait dire qu'il était "indiqué".

M. Thiers était une personnalité extrêmement active; malgré les soixante-dix ans dépassés il se considérait comme ayant une compétence universelle. Il avait beaucoup d'autorité; ce n'était pas un orateur à grandes phrases, suivant le type des orateurs pompeux de la Restauration; c'était un orateur d'affaires, extrêmement précis, avec une parole très nette, des

Source : BIU Cujas

faits, des chiffres, quelque chose qui se rapproche aujourd'hui de l'éloquence de M. Poincaré ou de M. Tardieu. Voilà l'homme que l'Assemblée Nationale appelle à la tête des affaires politiques.

La Constitution Rivet

Le 31 Août 1871 est votée la constitution Rivet. Cette loi , désignée du nom du député qui l'avait proposée, confère à M. Thiers le titre de Président de la République. M. Thiers a mené les négociations avec l'Allemagne, il a déjà commencé à faire renaître la confiance dans le pays, on veut lui donner un témoignage officiel de la reconnaissance du pays, on le nomme Président de la République, mais le préambule de la proposition précise que c'est sans rien changer au fond des choses. Il reste bien entendu que l'on n'est pas en République. En second lieu, la loi décide que M. Thiers sera Président de la République pendant tout le temps que durera l'Assemblée ; seulement, et c'est untroisième point, qui est un peu en contradiction avec le Président l'Assemblée pourra toujours le renvoyer. Avec le système de la résolution du 17 Février, c'était une union temporaire; avec le système de la constitution du 31 Août 1871, c'est un mariage, mais avec réserve expresse de la possibilité de divorce. Quatrièmement, les ministres de M. Thiers sont responsables devant l'Assemblée ; cette loi du 31 Août 1871 est un document bizarre. En théorie, on pourvoit à une situation donnée, parce qu'évidemment si les ministres sont responsables devant l'Assemblée, M. Thiers n'aura plus la même autorité sur ses ministres, ils discuteront avec lui et lui diront : "mais nous sommes responsables devant l'Assemblée, c'est à elle que nous devons obéir ". Mais il faut dire que la responsabilité d'un homme comme M. Thiers devait absorber fatalement celle des ministres.

La constitution de Broglie

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

Source : BIU Cujas

M. Thiers élu dans une trentaine de départements n'avait pas voulu renoncer à son titre de député; et, avec ce titre, il pouvait aller s'asseoir à son banc et participer aux délibérations de l'Assemblée. Si on avait obligé M. Thiers à choisir entre son titre de Président, qu'il tenait de l'Assemblée, et ce titre de député, qu'il tenait de trente départements, il aurait choisi le titre de député de trente départements L'Assemblée supporte impatiemment cet état de choses, et c'est dans ces conditions qu'elle vote la loi du 13 Mars 1873.

Voici quelles en sont les dispositions principales : "Le Président n'entrera plus à l'Assemblée. "Cependant, lorsqu'il voudra participer à un débat, il "en informera l'Assemblée par un message, qui sera lu "par le Président de l'Assemblée"En vertu de la loi du 13 Mars 1873, l'effet de la lecture de ce message par le Président est de suspendre immédiatement la séance, qui est renvoyée à une date ultérieure pour l'audition du Président. Et dans cette seconde séance, il n'y aura que le discours du Président de la République; aussitôt après ce discours, cette seconde séance sera immédiatement levée. M. Thiers appelait cela un cérémonial chinois. En effet, pour un homme qui a participé à des délibérations d'assemblées, c'était une règlementation extrêment sévère et extrêmement désagréable. D'abord, M. Thiers, moralement absent des débats, y était physiquement présent; il assistait aux débats dans une tribune; il y était, tout le monde le voyait.

Le 24 Mai 1873, démission de M. Thiers

Cette loi du 13 mars 1873 ne tarda pas à avoir son application. M. Thiers, comme il arrive très souvent, cessa de paraître l'homme providentiel lorsque les circonstances devinrent moins graves. Il y avait un mécontentement de l'Assemblée à son égard. Ce mécontentement s'aggrava à l'occasion des circonstances suivantes. D'abord le message du 13 Novembre 1872. Dans ce message, M. Thiers invite l'Assemblée à constituer; il lui dit :"Faites une constitution , vous êtes là pour cela". Et deuxièmement, "faites une constitution dans le sens républicain". M. Thiers était un ancien ministre de la Monarchie de Juillet, il était un des familiers de Louis-Philippe. Cependant, il ne trouvait pas trop mauvaise une République dont il était le Président; c'est assez naturel, assez humain. D'autre part il voyait les difficultés auxquelles se heurtait la Monarchie. "Vous êtes trois, disait-il, il n'y a qu'un trône (Le Comte de Chambord, le Comte de Paris et le Prince Napoléon). Il en concluait que la République est le gouvernement qui nous divise le moins. L'Assemblée n'ayant pas renoncé à établir la Monarchie, ce message créa un mouvement de mauvaise humeur.

Source : BIU Cujas

En second lieu, il y eut à Paris, au mois d'Avril 1873, l'élection de Barodet. Unsiège est vacant à Paris; il y a deux candidats : L'un M. de Rémusat, ministre des Affaires Etrangères de M. Thiers, homme distingué et soutenu ouvertement par M. Thiers. En face de lui, Barodet qui n'était pas parisien comme la plupart des députés de Paris, qui arrivait de Lyon, où il avait une situation mal définie; on disait qu'il vendait quelques barriques devin et obtenait ainsi quelques ressources intermittentes. Le peuple parisien élit Barodet. Alors grande indignation dans l'Assemblée, parce que Barodet était radical, que Rémuzat était un modéré. L'Assemblée rend M. Thiers responsable de l'échec de Rémusat. On dit que M. Thiers a des faiblesses à l'égard des radicaux, qu'il se tourne du côté des républicains. Le voilà puni, c'est Barodet qui est élu.

Il y avait un troisième point; c'était la jalousie de l'Assemblée à l'égard de M. Thiers au sujet du titre de libérateur du territoire. Au mois d'Avril 1873, se tenait à la Sorbonne, le Congrès des Sociétés savantes. Jules Simon, qui était ministre de l'Instruction Publique, prononça à ce Congrès un discours dans lequel il dit : "Le libérateur du territoire , Messieurs est un savant et un historien comme vous, c'est MThiers" Alors l'Assemblée Nationale dit : "Le libérateur du territoire n'est pas M. Thiers, c'est nous".

Le quatrième motif, qui va provoquer la chute de M. Thiers est la constitution d'un ministère modéré, le 18 Mai 1873. Au lendemain de la résolution du 17 Février 1871, M. Thiers avait constitué ce que nous appellerions aujourd'hui un Ministère d'Union Sacrée. Dans ce Ministère, il avait appelé des hommes de toutes les nuances de la majorité de l'Assemblée et notamment M. de Larcy, qui était légitimista Lorsqu'il marche vers l'installation de la République, M. Thiers estime qu'il ne faut plus un Ministère ainsi bigarré, qu'il faut unministère qui corresponde à son opinion actuelle, c'est-à-dire un ministère de républicainsmodérés, et c'est ainsi que le 18 Mai 1873, il constitue un cabinet dans lequel entrent : Casimir Périer, Léon Say, Dufaure, Bérenger, de Rémusat, de Fourtou, Waddington, etc. Ces hommes s'ils vivaient encore, seraient des gens de droite. M. de Fourtou sera le ministre de l'Intérieur de M. de Broglie au moment de la réaction du Seize Mai.

M. Bérenger sera ministre dans le ministère du 18 Mai 1873 et tombera le 24 Mai, c'est-à-dire quelques jours après. Il n'aura donc été ministre que pendant quelques jours; mais ensuite il sera sénateur inamovible et fera à ce titre une très longue carrière sous la République et se distinguera par l'élaboration de très

Source : BIU Cujas

nombreuses lois importantes au point de vue criminel, notamment la fameuse loi Bérenger, loi de sursis pour les délinquants primaires. Ce qui est certain, c'est qu'il n'y a plus de légitimistes dans le ministère et que l'on a fait un pas extrêmement modéré vers la gauche. L'Assemblée naturellement se soulève et l'attaque est menée par le Duc Albert de Broglie, fils d'un ancien ministre de Louis-Philippe, fils par conséquent d'un ancien collègue de M. Thiers. M. Thiers a fait sauter le Duc Albert sur ses genoux quand celui-ci était enfant. Il est habitué à toujours le considérer comme un enfant. Aussi quand il le voit mener l'attaque contre lui, il entre dans une violente colère. D'autant mieux, que M. Thiers soit pour être agréable au fils d'un ancien collègue, soit avec le dessein machiavélique de se débarraser d'une opposition, l'avait nommé ambassadeur à Londres; mais cela n'empêchait pas le duc de Broglie de venir de temps en temps à Versailles faire de l'opposition à M. Thiers. Le 23 Mai, il mène l'attaque; il interpelle M. Thiers sur la composition de ce ministère du 18 Mai Un ordre du jour est déposé par M. Ernoul. Il est ainsi conçu : "Considérant que la forme du gouvernement n'est pas en discussion, mais que dès aujourd'hui il importe de rassurer le pays, en faisant prévaloir dans le gouvernement une politique résolument conservatrice, regrette que les récentes modifications ministérielles n'aient pas donné aux intérêts conservateurs la satisfaction nécessaire". Aussitôt M. Thiers informe le président par un message qu'il désire intervenir; la séance est levée, renvoyée au lendemain matin pour "l'audition du Président de la République". M. Thiers fait son discours dans lequel évidemment il fouaille un peu les illusions des monarchistes, et l'ordre du jour de M. Ernoul est voté le soir même par 360 voix contre 344. M. Thiers est blâmé; il doit donner sa démission. Son échec est dû à ce fait que le Groupe Target, partis hésitants est allé ce jour là du côté de la droite. Au 24 Mai 1873, ce groupe est responsable de la chute de M. Thiers, son chef, M. Target reçoit aussitôt sa récompense, suivant une tradition bien établie du régime parlementaire; il est nommé ambassadeur en Hollande.

L'élection du maréchal de Mac-Mahon

Le même jour à onze heures du soir, la gauche s(abstenant en masse, le Maréchal de Mac-Mahon est nommé Président de la République, en remplacement de M. Thiers par 390 voix contre 1 à M. Grévy

Le régime de l'ordre moral

Et dans son message de remerciements, il déclara : "Nous continuerons ensemble l'oeuvre de la libération du territoire et du rétablissement de

Source : BIU Cujas

l'ordre moral dans notre pays. Ce sont ces deux mots "l'ordre moral" dans notre pays, qui vont servir à qualifier le régime qui est institué par la nomination du Maréchal de Mac Mahon. Depuis, chaque fois qu'on veut qualifier un gouvernement réactionnaire, on dit "c'est un gouvernement d'ordre moral".

Il n'y a pas grand chose dechangé extérieurement dans les institutions du pays; il n'y a qu'un changement d'homme, mais c'est un changement qui a une très grande importance. M. Thiers était perpétuellement à la Tribune de l'Assemblée. Il pesait sur l'Assemblée. Le Maréchal de Mac-Mahon n'y ira jamais. C'est un des caractères des grands chefs militaires qu'ils ne savent pas parler. Le Maréchal était incapable de parler publiquement, et lorsqu'il était obligé de parler, il lui arrivait de laisser partir de ces mots qui malheureusement étaient destinés à devenir historiques. Avec cet homme là on était sûr que le Président de la Républiqu n'abusera pas de la Tribune; alors lorsqu'on fera la Constitution, on fera un Président de la République, qui ne pourra pas entrer à la Chambre. D'autre part, comme les militaires, c"était un homme qui avait des principes généraux très arrêtés. C'était un très grand honnête homme, mais pour ce qui concernait la direction quotidienne des affaires, il la laissait à ses ministres; de sorte que, peu à peu, se dégage cette règle que ce sont les ministres qui agissent et que le Président de la République demeure irresponsable.

La fusion

Voilà donc le Maréchal de Mac-Mahon élu Prési dent de la République, l'Assemblée a le temps de souffler. On profite des vacances parlementaires de cette année 1873 pour réaliser ce que l'on appelle la fusion des Orléanistes et des légitimistes. Le 5 Août 1873, le Comte de Paris se rend à Froshdorf chez son cousin le Comte de Chambord. Le Comte de Chambord exige que soit d'abord défini un cérémonial extrêmement précis, auquel le comte de Paris devra s'asservir. Il est entendu que le Comte de Paris prononcera certaines paroles et ne prononcera que ces paroles. Le Comte de Paris arrive donc à Froshdorf et conformément au cérémonial arrêté, déclare qu'il vient auprès du Comte de Chambord comme auprès du Chef de sa famille en le reconnaissant comme le seul représentant légitime du trône de France. Ce qui avait facilité la fusion c'est que le Comte de Chambord n'avait pas d'enfant, qu'avec lui s'éteignait la branche aînée des Bourbons et que par conséquent lorsqu'il serait mort ce serait le Comte de Paris ou ses descendants qui seraient les seuls représentants de la famille royale française. A ce moment, il n'y a plus qu'un représentant au trône de France, et alors les royalistes exaltent; ils sont sûrs qu'ils vont avoir

Source : BIU Cujas

leur roi et c'est alors qu'on se heurte à l'intransigeance du Comte de Chambord. Intransigeance qui se concrétise dans la question du drapeau. Le Comte de Chambord ne veut pas être appelé par l'Assemblée Nationale; il ne veut pas être "le roi légitime de la révolution" il ne veut pas revenir dans le char mérovingien de la démocratie; il ne veut pas admettre le drapeau tricolore il veut le drapeau blanc. Or, le drapeau tricolore avait été le drapeau de la Révolution, le drapeau de l'Empire, le drapeau de la Monarchie de Juillet, le drapeau du Second Empire et parce que le drapeau tricolore avait été malheureux dans la guerre de 1870-1871, c'était une question sentimentale pour le pays de lui rester attaché. Le Comte de Chambord veut le drapeau blanc, le drapeau de la monarchie ancienne, le drapeau de la Restauration. M. Chenelong, député des Basses-Pyrénées va à Francfort, essaye de négocier, il se heurte à une intransigeance insurmontable . C'est dans ces conditions que l'Assemblée se fatigue, que l'Assemblée dit : "Il nous faut faire quelque chose, nous ne pouvons pas faire la Monarchie, alors nous allons faire la République". Le drapeau , pour le Comte de Chambord, c'était un symbole : le symbole de toute la politique qu'il voulait faire et dont la France ne voulait plus.

La loi sur le Septennat du 20 Novembre 1873.

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

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

Le pouvoir exécutif est confié pour sept ans au Maréchal de Mac-Mahon, Duc de Magenta; à partir de la promulgation de la présente loi ce pouvoir continuer

Source : BIU Cujas

avec le titre de Président de la République et dans les conditions actuelles jusqu'aux modifications qui pourront y être apportées par les lois constitutionnelles. Et l'article 2 "Dans les trois jours qui suivront la promulgation de la présente loi, une commission de trente membres sera nommée en séance publique et au scrutin de liste pour l'examen des lois constitutionnelles.

Les caractères de la loi sur le septennat.

Il faut noter les divers caractères de cette loi du 20 Novembre 1873 sur le septennant. D'abord, cette durée de sept ans, c'est la durée pour laquelle est aujourd'hui élu le Président de la République. Cette règle de sept ans passera dans les lois définitives de 1875. Pourquoi sept ans ? Parce qu'on se disait : sept ans, cela suffit pour que le Comte de Chambord réfléchisse ou meure. Sept ans disent les Bonapartistes, cela suffit pour que le prince impérial arrive à sa majorité, et enfin le Maréchal de Mac-Mahon a indiqué que cette durée de sept ans est en rapport avec les forces qu'il peut encore consacrer au service de son pays. Voilà comment nous avons choisi pour le Président de la République cette durée de sept ans, que l'on ne trouvait en 1875, dans aucune autre constitution.

Cette loi est une loi constitutionnelle. C'est là quelque chose de tout à fait remarquable. Lorsqu'il s'agissait de la loi précédente, de la Constitution de Broglie, l'Assemblée Nationale avait dit , "L'Assemblée réservant l'intégrité du pouvoir constituant qui lui appartient", c'est-à-dire qu'elle faisait une loi provisoire, non pas une loi constitutionnelle. Mais s'il s'agit d'une loi constitutionnelle, la chose est extrêmement grave, parce que lorsque l'Assemblée l'a votée, elle a épuisé son pouvoir constituant et elle-même ne peut plus y revenir. Par conséquent, l'Assemblée se trouve dans une situation extrêmement grave; elle a nommé le Maréchal de Mac-Mahon pour sept ans, et pour sept ans le Maréchal de Mac-Mahon est à la tête des affaires publiques; l'Assemblée Nationale elle-même ne peut plus le révoquer. Il y a là quelque chose d'exceptionnel, puisque l'Assemblée Nationale disait qu'elle était une Assemblée souveraine. Or, elle avait en face d'elle un personnage sur lequel elle ne pouvait rien. Mac-Mahon est donc placé, suivant une expression que l'on employait alors, comme une sentinelle devant le trône pour le conserver au Comte de Chambord. Seulement on se trompe un peu sur le caractère du Maréchal . Il est, en effet, royaliste, légitimiste et partisan du Comte de Chambord, mais c'était avant tout un soldat loyal : On l'a fait Président de la République. Il va garder la République, et quand le Comte de Chambord viendra à Versailles, en grand secret, pour s'installer

Source : BIU Cujas

sur le trône et qu'il fera dire au Maréchal de Mac-Mahon qu'il est là, celui-ci lui fera répondre qu'il s'en aille tout de suite : "Quant à moi je ne le recevrai pas".

On s'apprivoise avec la République

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

Le septennant est-il personnel ou impersonnel

Il faut noter l'importance du septennant. Le septennat est sorti de l'intransigeance du Comte de Chambord, puisque si le Comte de Chambord avait voulu venir, il montait sur le trône et l'Assemblée Nationale ne votait pas le septennant. Le septennant est sorti de l'intransigeance du Comte de Chambord et la République est sortie du septennant. En effet, la question se pose dès le lendemain de la loi du 20 Novembre 1873, de savoir si on se trouve en présence d'un Septennant personnel, d'un septennant impersonnel et quel est le caractère de ces lois constitutionnelles, dont il est fait mention dans l'article II de la loi du 20 Novembre.

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

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

Comment on arrivera à la Constitution de la République.

Peu à peu on oubliera que l'on fait une constitution, soit pour le Maréchal de Mac-Mahon avec le septennant personnel , soit une République de sept ans avec le septennant impersonnel, et on arrivera à

Source : BIU Cujas

faire la constitution de la République. L'article 2 de la loi du 20 Novembre 1873 porte. "Il sera nommé une Commission de trente membres"; c'est ce que l'on appelle la Commission des trente. Cette Commission des Trente fut élue par l'Assemblée Nationale avec beaucoup de difficultés; il fallut huit séances et dix tours de scrutin pour arriver à la constituer, les membres devant en être élus à la majorité absolue. Cette Commission nomme Président Batbié, député du Gers, Professeur à cette Faculté, et elle se met au travail, sans aucune espèce d'ardeur; elle demande surtout qu'on lui présente des travaux théoriques; elle veut d'abord, avant de faire une constitution, apprendre le Droit Constitutionnel. Il y avait là des hommes qui étaient capables de faire ces leçons; c'étaient notamment M. Laboulaye, Professeur au Collège de France, Waddington, Lefèvre Pontalis. Laboulaye présente à la Commission des Trente un rapport sur la constitution américaine. M. Waddington présente un rapport sur la législation constitutionnelle comparée. Quant à M. Lefèvre Pontalis il présente un rapport sur l'institution d'une seconde Chambre. Il étudie le Sénat américain, la Chambre des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, les Chambres hautes en Allemagne, en Autriche, partout où il pouvait en exister, le Sénat italien, etc... Puis il ne conclut pas, c'est un exposé théorique.

La première Commission des Trente

Le 18 Mars 1874, Gambetta interpelle le Gouvernement sur le caractère des lois constitutionnelles que l'on va faire. Le septennant est-il personnel ou impersonnel ? Le Duc de Broglie, bien au courant de la tradition parlementaire qui existait alors et qui n'a pas encore été abandonnée, sait répondre sans rien dire. Gambetta demandait : le septennant est-il personnel ou impersonnel ? Personne n'en sait rien, vous le demanderez à d'autres. Et là-dessus l'Assemblée Nationale clot l'interpellation par l'ordre du jour pur et simple, c'est-à-dire, qui ne veut rien dire. En 1874, c'est-à-dire quelques mois avant la constitution, on ne sait pas du tout où l'on en est.

Le 15 Mai 1874, le Duc de Broglie dépose son projet sur la Chambre Haute. Il l'appelle "Grand Conseil"; parce qu'il ne veut pas parler de Sénat, cette dernière expression rappellant l'Empire, le premier et le second . Il ne veut pas parler de Chambre des Pairs; ce mot sent la Monarchie Or, l'on ne sait pas encore si l'on va faire la Monarchie ou la République. Enfin, il appelle cette Chambre "Grand Conseil" expression nouvelle dans le régime politique. Ce projet tend à faire élire la seconde Chambre par les notabilités départementales : grands chefs militaires, grands fonctionnaires, hommes riches, Présidents de Chambres de

Le projet du Duc de Broglie sur la Chambre Haute.

Source : BIU Cujas

commerce, Présidents de Tribunal, etc.. Alors quand on présente ce projet à M. Thiers il dit : "Mais c'est la liste des invitations au bal de la Préfecture, comme collège électoral du Sénat c'est impossible. Le 23 Juillet 1874, rejet de la proposition Casimir Périer. M. Casimir Périer opposait au septennat que l'on appelait alors aussi le "ventavonat" parce que le partisan le plus important de ce septenna t était M. de Ventavon, la république impersonnelle. Il dépose une proposition ainsi conçue : "L'Assemblée Nationale voulant mettre un terme aux inquiétudes du pays adopte la résolution suivante : La commission des lois constitutionnelles prendra pour base de ses travaux sur l'organisation et la transmission des pouvoirs publics 1° (l'article ler du projet de loi déposé le 19 Mai 1873 ainsi conçu : le gouvernement de la République française se compose de deux Chambres et d'un Président, chef du pouvoir exécutif . La proposition Casimir Périer est très simple : deux Chambres , un Président de la République. C'est ce que nous avons aujourd'hui . A la première lecture, car l'Assemblée Nationale votait deux fois le même texte, la proposition Casimir Périer est adoptée par quatre voix de majorité. Mais ensuite le 23 Juillet, la proposition est rejetée par 369 voix contre 340. Par conséquent, le 23 Juillet 1874, l'Assemblée Nationale ne veut pas de République.

Le 23 Juillet 1874, la République est encore repoussée Rejet de l'amendement Casimir Périer.

Là-dessus, l'Assemblée se sépare, prend ses vacances et le 21 Janvier 1875 commence le grand débat d'où devaient sortir les lois constitutionnelles. Mais officiellement il s'agit simplement d'organiser les pouvoirs du Maréchal de Mac-Mahon, M. de Ventavon insistait, en effet, sur le caractère essentiellement provisoire des institutions; "Ce n'est pas à vrai dire une constitution que j'ai l'honneur de vous apporter, ce nom ne convient pas à des institutions enfantées pour un avenir limité. Il s'agit seulement d'organiser les pouvoirs temporaires, les pouvoirs d'un homme; le nom de lois constitutionnelles manque d'exactitude et passionne mal à propos l'opinion publique".

Le débat sur les lois constitutionnelles

Au mois de Janvier 1875, voilà où nous en sommes, Le 28 Janvier 1875 l'Assemblée se trouve en présence d'un amendement Laboulaye ainsi conçu : Le gouvernement de la République se compose de deux Chambres et d'un Président". C'est toujours la proposition Casimir Périer . M. Laboulaye soutient son amendementet l'amendement est rejeté le 29 Janvier 1875 par 359 voix contre 336, au milieu d'une grande émotion. Il y avait à l'extrême gauche ceux que l'on

Le 28 Janvier 1875,nouveau vote contre la République,rejet de l'amendement Laboulaye

Source : BIU Cujas

appelait les hommes de bronze, les purs entre les purs, ceux qui ne voulaient pas d'une république, qui sortirait d'une Assemblée de ruraux, des gens qui s'abstenaient ou qui votaient contre tout; ce jour-là, afin d'avoir le mot de république, Edgar Quinet, Mongeot, Louis Blanc, et Marcou, les hommes de bronze, montent à la tribune avec des airs de faire un grand sacrifice à leurs convictions, votent pour la république et cependant la République est encore rejetée. Voilà où nous en sommes fin Janvier 1875.

La République enfin votée à une voix, vote de l'amendement Wallon (30 Janvier 1875)

C'est dans ces conditions que M. Wallon, que l'"on appelle pource motif "le père de la constitution" dépose son fameux amendement ainsi conçu : "Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des Députés réunis en Assemblée Nationale". Il ne s'agit plus du Maréchal de Mac-Mahon, il s'agit de poser une règle définitive, qui suppose la république. M. de Ventavon voulait organiser le pouvoir du Maréchal ; M. Wallon organise la transmission des pouvoirs du Maréchal de Mac-Mahon. Par conséquent, il fait une institution définitive. C'est en somme identiquement l'amendement de Laboulaye, qui avait été repoussé la veille. C'était la reproduction à peu près en substance de la proposition Casimir Périer. Lorsque M. Wallon monte à la Tribune pour soutenir son amendement, personne n'y fait attention, on avait voté la veille, on avait repoussé l'amendement Laboulaye. Le bruit des conversations couvre la voix d'ailleurs faible de l'orateur. Avec des gestes courts, il hésitait, il s'excusait : "Mais " voyons, vous allez me dire, vous faites la République: " non je ne fais pas la République, je prends les "choses telles qu'elles sont". Et puis en somme, il avait un argument extrêmement intéressant pour lui qu'on a salué dans la suite comme le père de la république. Lorsqu'il était sénateur inamovible , Président du Sénat. A ce mois de Février 1875, comment soutient-il la République ? Il dit : "Votez la République et quand on la verra à l'oeuvre on en sera tout de suite dégoûté, alors vous pourrez établir la monarchie". Voilà dans quelles conditions l'amendement Wallon est soutenu. Le vote a lieu le 30 Janvier 1875, et au milieu d'une émotion que l'on devine. Buffet qui présidait alors l'Assemblée Nationale , proclame que l'amendement Wallon est adopté par 353 contre 352. C'est ainsi que la République fut faite à une voix de majorité. Ce qu'il y a d'ironique dans le sort des choses, c'est que les monarchistes avaient dit : "Nous ferons la monarchie, serait-ce à une voix de majorité". Et c'est la République qui a été faite à une voix de majorité.

Source : BIU Cujas

Comment était-on arrivé au lendemain à ce changement de majorité ? Cela vient du déplacement d'un groupe , le groupe Target, qui avait voté contre M. Thiers au 24 Mai 1873 avec la majorité conservatrice Ce groupe Target était un groupe de centre, et comme l'a dit dans la suite M. Clémenceau, "c'était un parti sans nom". (Discours du 11 Juin 1881) Le parti Target était un parti de centre, un de ces partis qui sont toujours prêts à se porter d'un côté.

Quoiqu'il en soit, 26 membres du centre droit ont voté l'amendement Wallon, et parmi eux on trouve des noms tout à fait extraordinaires, notamment le nom du Comte Othenin d'Haussonville; Il fut ensuite le représentant du Comte de Paris et, quoiqu'il ait eu une fin de vie monarchiste, il avait voté l'amendement Wallon, on pouvait lui dire : "Si nous avons la République, c'est grâce à votre voix". On s'est amusé à chercher ce personnage qui avait fait la République.

Après le vote de l'amendement Wallon, les choses vont se précipiter. Deux jours après ce vote, majorité considérable, 425 voix contre 243 sur l'ensemble, on se rallie à ce qui existe. Alors parmi ceux qui abandonnent tout d'un coup leurs prétentions et votent l'amendement, il y a des noms tout à fait extraordinaires. Le Prince de Joinville, fils de Louis-Philippe, oncle du Comte de Paris, futur roi, le Duc d'Audiffret Pasquier, le Duc Decazes, le Duc de Broglie. C'est ce qui fait dire à Clémenceau dans ce même discours du 1er Juin 1881 : Les véritables auteurs de la constitu-"tion de 1875, ceux qui ont décidé de la majorité, ce "sont des monarchistes, ce sont des hommes comme M. de "Ségur, M. d'Haussonville, M. Adrien Léon et d'autres "que je pourrais nommer. Ils se sont appliqués à faire " une constitution d'un fonctionnement impossible, des "institutions monarchistes dans une constitution répu-"blicaine; elle n'est pas une constitution, c'est une "machine de guerre contre la République".

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

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

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

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

Source : BIU Cujas

La Seconde Commission des Trente. La loi du 16 Juillet et les deux lois organiques.

la loi du 24 Février 1875 sur l'organisation du Sénat. Puis, lorsque l'Assemblée a fait cet effort, elle se détourne de son oeuvre constitutionnelle; on n'a jamais vu une Assemblée constituante procéder de cette façon. Elle ne peut pas dse décider à s'en aller et à établir la République. Depuis le mois de Février 1875, il n'y a aucun acte constitutionnel . Au mois de Mai, le Duc de Broglie avait proposé que les lois constitutionnelles ne fussent pas renvoyées à la Commission, que l'Assemblée votât directement sur les projets du gouvernement, mais on fit remarquer qu'il y avait la loi constitutionnelle sur le septennant qui, dans l'article 2 disait : "Les lois constitutionnelles doivent être envoyées à une Commission de trente membres". Alors au mois de Mai 1875 est nommée une seconde Commission des Trente, qui est présidée par M. de Lavergne. Cette seconde Commission prépare la loi du 16 Juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, la loi du 2 Août sur l'élection des sénateurs et la loi du 30 Novembre sur l'élection des députés.

Ce qui ressort de l'histoire de cette élaboration de la Constitution de 1875, c'est que, contrairement à ce qui avait eu lieu pour les constitutions précédentes, cette constitution n'est pas l'oeuvre d'un parti victorieux; elle n'est pas l'oeuvre des Républicains ; elle est l'oeuvre des monarchistes. D'autre part, les Républicains eux-mêmes l'acceptent sans aucun enthousiasme , parce que cette constitution ne correspond pas à leur conception traditionnelle de la République. Gambetta disait : "Nous avons tout donné , nous avons tout abandonné. Et M. Pelletan disait le 5 Novembre 1909 à la Chambre : "J'ai vu établir dans l'Assemblée Nationale les grands traits de l'organisation constitutionnelle sous laquelle nous vivons encore ; je sens revivre en moi les angoisses que nous avons traversées dans ces grands corridors blancs de Versailles, je me rappelle ces jours pathétiques, je me rappelle et je vois encore comment on a fait la République, à une voix". Il explique : "Nous avions en face de nous des monarchistes qui étaient obligés par la force des choses à renoncer au régime de leur choix, c'est alors qu'ils nous offrent une constitution républicaine faite sur un plan monarchique". Mais alors les Républicains disent : "Prenons le mot de République, prenons la chose, prenons l'espèce de petite flamme républicaine qu'il y a là, et puis nous la ferons grandir". Par conséquent, c'est une tristesse des monarchistes, c'est une résignation des républicains.

Lorsque la constitution fut promulguée, elle était un enfant non désiré, mal venu, que tout le monde

Source : BIU Cujas

croyait non viable, il n'y eut aucune espèce de solennité, aucune espèce de réjouissance publique. Il faut d'ailleurs croire que l'enthousiasme n'est pas une condition de la vitalité des constitutions. Celle qui fut promulguée au milieu de la plus imposante solennité fut la constitution du 24 Juin 1793: elle ne fut jamais mise en vigueur. Au contraire, la constitution de 1875, promulguée purement et simplement, est celle, de toutes, qui a le plus duré.

Les lois constitutionnelles de 1875

Comment se présente-t-elle extérieurement ? Il y a d'abord trois lois constitutionnelles :

1° - loi du 24 Février 1875 sur l'organisation du Sénat;

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

3° - loi du 16 Juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics.

Ces trois lois, qui sont à proprement parler constitutionnelles, c'est-à-dire, qu'elles ne peuvent pas être modifiées sans observer la procédure particulière de la révision constitutionnelle. Et puis nous avons deux lois organiques:

1° - Loi du 2 Août 1875 sur l'élection des sénateurs,

2° - La loi du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés. On qualifie ces deux dernières lois d'organiques, mais cela ne leur donne aucune force particulière; ce sont des lois ordinaires, qui peuvent être modifiées dans la forme des lois ordinaires. Par conséquent, nous n'avons pas un code constitutionnel, nous n'avons pas un document constitutionnel, nous n'avons pas un texte unique, qui serait numéroté depuis le premier numéro jusqu'au dernier, ou dont les matières seraient réparties d'une manière méthodique, nous avons des lois constitutionnelles, qui ont été votéesau jour le jour, et desquelles l'Assemblée s'est détournée aussitôt après les avoir votées. Lorsque la Constituante de 1789 vota les textes constitutionnels, qui devaient devenir la constitution de 1791, elle vota successivement des textes séparés comme avait fait l'Assemblée Nationale de 1875, mais ensuite elle nomma un Comité de révision, dont la mission était de prendre tous ces textes épars, qui avaient été votés séparément et de les réunir en un texte unique, qui est devenu la constitution du 3 Septembre 1791. En 1875, rien de pareil, nous avons une constitution qui se présente sans ordre, dispersée, une constitution modeste, et comme a dit M. Hanotaux, "une constitution pédestre".

Il s'agissait maintenant de mettre cette

Source : BIU Cujas

La mise en vigueur de la Constitution de 1875

constitution en vigueur. Ce fut l'objet de la loi du 30 Décembre 1875 .L'Assemblée Nationale convoque les électeurs sénatoriaux pour le 30 Janvier 1876, fixe au 20 Février 1876 les élections législatives et au 8 Mars 1876 la réunion des nouvelles Chambres; et, par conséquent, la dissolution de l'Assemblée Nationale. C'est le 8 Mars 1876 que les Chambres ont commencé à fonctionner. Le Sénat reste dans la salle de l'Assemblée Nationale qui était le Théâtre de Louis XV, et la Chambre desdéputés s'installe dans une autre salle, qui sert aujourd'hui aux réunions du Congrès, lorsqu'il s'agit d'élire un Président de la République.

L'élection des sénateurs inamovibles par l'Assemblée Nationale

Entre le 8 et le 21 Décembre 1875, l'Assemblée Nationale avait procédé à l'élection de 75 sénateurs inamovibles. Le Sénat de 1875 comprenait 300 membres (il y en a aujourd'hui 314 en raison du retour de l'Alsace et de la Lorraine) 225 devaient être élus dans les départements pour 9 ans et renouvelables par tiers tous les 3 ans, 75 membres qualifiés d'inamovibles étaient élus pour toute leur vie. Quand un siège devenait vacant c'était le Sénat qui devait désigner le successeur du sénateur inamovible, qui venait de mourir. Seulement l'Assemblée Nationale s'était réservé de désigner les premiers 75 inamovibles. L'Assemblée se faisait le raisonnement que font toutes les assemblées : "Nous, nous détenons les bons principes, nous sommes de bons conservateurs , nous sommes de bons royalistes, il s'agit de nous perpétuer dans les assemblées que nous allons créer". En effet, la préoccupation de se perpétuer est la préoccupation naturelle de toutes les assemblées. Ce fut la préoccupation de la Convention, lorsqu'elle eut voté la constitution de l'An III et qu'elle décida que le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens contiendraient nécessairemen deux tiers des membres de la convention. L'Assemblée Nationale, faisant une constitution, se dit : "Nous allons mettre dans le Sénat 75 de nos amis, 75 d'entre nous, et comme cela nous serons sûrs au moins que pendant de longues années la constitution sera appliquée dans l'esprit où nous l'avons faite". Ces calculs de la majorité de l'Assemblée Nationale échouèrent complètement; grâce à des manoeuvres, à des intrigues, à des défections dans les partis royalistes. Dans les 75 premiers sénateurs inamovibles, il y eut 50 Républicains, plus une vingtaine de légitimistes et il y eut un seul orléaniste , le Duc d'Audiffret Pasquier. Par conséquent, les orléanistes ont été absolument écrasés. Pour cette élection des premiers sénateurs inamovibles, grâce surtout à l'habileté de Gambetta, il y eut une entente entre les républicains et les

Source : BIU Cujas

légitimistes. Encore une fois, à ce dernier mois de son existence, la majorité monarchiste de l'Assemblée Nationale s'est laissée jouer . M. de Falloux dans ses "Mémoires d'un Royaliste", ne dissimule pas la mauvaise humeur que lui ont inspirée toutes les maladresses de la majorité de l'Assemblée Nationale, ce fut la majorité des occasions manquées.

Les révisions dont la Constitution de 1875 a été l'objet

Pour achever l'histoire extérieure de la constitution de 1875, il faut parler des révisions qu'elle a subies. Une des conditions du ralliement du centre droit et des républicains à la constitution de 1875, c'est que cette constitution fût très facilement révisable. Les monarchistes voulaient qu'on pût la changer très facilement, de façon à ce que l'on pût à la première occasion appeler à la tête de l'Etat, soit le représentant de la branche aînée, soit le représentant de la branche cadette des Bourbons; alors on fait un fauteuil présidentiel facile à transformer en trône. Quant aux républicains, ils s'inclinent; ils disent :"Prenons le mot de République puisqu'on nous le donne, et ensuite nous ferons la chose". Nous avons une constitution républicaine essentiellement monarchique, nous ferons disparaître les traces de monarchie et nous en ferons une constitution républicaine". En effet, l'Assemblée Nationale a pris les dispositions nécessaires pour que la Constitution fût très facilement révisée.

Les Traits principaux de la révision constitutionnelle.

Pour que la constitution soit modifiée, il suffit que chaque Chambre, de son côté, émette un voeu de révision. L'effet de ce voeu de révision, voté séparément par chaque Chambre, est que, spontanément l'Assemblée Nationale est convoquée à Versailles. Cette Assemblée Nationale est simplement la réunion de la Chambre des députés et du Sénat. Par conséquent, il est au moins aussi facile de réviser la constitution que de modifier une loi. Lorsqu'il s'agit de modifier une loi, il faut l'accord entre la Chambre des députés et le Sénat, et lorsqu'il s'agit de réviser la constitution, une fois qu'on a réussi à entraîner le Sénat à Versailles, le Sénat ne peut plus rien faire, puisque les députés sont 600 et les Sénateurs 300; le Sénat est écrasé. Il n'est même pas besoin de consulter les électeurs. On peut modifier la constitution, alors même qu'au cours de la campagne électorale précédente, il n'y a eu aucune allusion à la révision de la constitution. Tout cela se fait hors du peuple et loin du peuple.

1° -La révision de 1879 sur le

Dans ces conditions, la constitution a été révisée trois fois. Une première fois en 1879, en ce qui concerne le siège des pouvoirs publics. Ici se

Source : BIU Cujas

siège des pouvoirs publics ? Où doit-être la capitale d'un pays ?

pose la question importante de savoir où doit être la capitale d'un pays. Il y a des pays qui ont créé des capitales artificielles. La capitale des Etats-Unis d'Amérique , c'est Washington. Les Etats-Unis d'Amérique sont un Etat fédéral; alors si on donne la capitale à un des Etats particuliers, qui composent l'Union, cet Etat particulier va aspirer à la prédominance. Il prétendra être le chef des autres Etats et ainsi sera détruit le principe de l'égalité des Etats particuliers. C'est dans ces conditions que les Etats-Unis d'Amérique ont fait une capitale en dehors de tous les Etats, dans ce que l'on appelle un district fédéral, qui appartient en propre à la Confédération, qui est le district de Washington et dans ce district c'est le Président des Etats-Unis et le Congrès des Etats-Unis qui sont les souverains maîtres . A Washington, il n'y a pas de conseil municipal; lorsqu'il s'agit d'aménager la voirie ou l'éclairage public, c'est le Congrès des Etats-Unis, c'est-à-dire la Chambre et le Sénat, qui votent les crédits nécessaires, décident le percement de rues ou la construction de nouvelles avenues. Tout cela pour qu'aucun des Etats ne puisse aspirer à la prédominance.

C'est ce que vient de faire aussi il y a quatre ans la constitution australienne. On a créé une capitale artificielle à Canberra parce que les divers Etats particuliers de l'Australie se disputaient la prédominance. Sur un plateau désert, on a décidé de construire la capitale . Alors on a tracé des rues sur le sol, et construit un magnifique palais législatif, le palais du gouverneur et un hôtel, dans la suite devaient venir des maisons et des commerçants.

Il y a aussi une autre capitale artificielle c'est Angora, capitale de la nouvelle Turquie. Le gouvernement a estimé que maintenir la capitale de la République Turque à Constantinople était exposer la Turquie à rester dans l'ornière des traditions de l'Empire Turc, et on a décidé que l'on transporterait la capitale à Angora, c'est-à-dire au coeur de l'Asie Mineure, au bout d'une ligne de chemin de fer, dans un pays très difficile à atteindre. Là, où il y avait un village insignifiant, on a bâti également un palais législatif, mais pour les ministères, un grand hôtel; on s'occupe maintenant de créer des lacs, des arbres, des routes, une banlieue, des maisons de campagne, etc. Tout cela afin de créer un symbolisme du nouveau nationalisme turc.

Paris, capitale

En ce qui concerne la France, Paris s'impose. Toutes les lignes de chemins de fer aboutissent à Paris, tout part de Paris, c'est à Paris qu'il y a la Bourse, la Banque, les Ministères, le grand commerce, les théâtres, les musées, etc. Cependant l'Assemblée Nationale

Source : BIU Cujas

était très loin d'être unanime sur le choix de Paris comme capitale, et ce qui provoquait les hésitations de l'Assemblée Nationale, c'est que toutes les révolutions sont parties de Paris. L'Assemblée Nationale ne voulait pas que les pouvoirs publics fussent au milieu du centre de l'agitation parisienne. C'est pourquoi il y eut , au mois de Septembre 1871, un débat très intéressant à l'Assemblée . D'ailleurs, il y en avait eu un à Bordeaux, sur le point de savoir où l'on allait transporter l'Assemblée. Il y eut des députés qui proposèrent de transporter la capitale à Bourges. La Commission compétente avait proposé Orléans. On se décida pour Versailles; on trouvait que Versailles était assez loin de l'agitation parisienne. Mais il y avait des députés qui trouvaient que Versailles était encore beaucoup trop près de Paris. Il y a une autre considération, c'est que Paris est trop près de la frontière et qu'il n'en est séparé par aucune défense naturelle sérieuse. De sorte que Paris a de tout temps constitué un appât formidable pour les ennemis, qui se disent : "Dans quelques jours de marche forcée nous allons arriver à Paris et lorsque nous tiendrons Paris, nous tiendrons la France". Paris a en effet entendu le canon en 1814, 1815 1870 et 1914; Il est évident que Paris est à ce point de vue trop près de la frontière. Il n'y a absolument rien à y faire, et Paris s'impose comme capitale.

Transfert des pouvoirs publics à Paris

L'Assemblée Nationale, lorsqu'elle était à Bordeaux avait décidé de se transporter à Versailles. Bien plus, elle conservait une telle animosité contre le peuple parisien, animosité qui s'était accrue par les désordres et l'anarchie de la Commune, qu'elle avait décidé que le siège des pouvoirs publics serait à Versailles et qu'elle avait fait de ce siège des pouvoirs publics une disposition constitutionnelle, un principe constitutionnel.

De 1871 à 1879 les bureaux des ministères étaient à Paris, la plupart des députés habitaient Paris. Alors il y avait à la Gare Saint-Lazare ce que l'on appelait les trains parlementaires, qui partaient à des heures déterminées, qui étaient exclusivement réservés aux parlementaires, qui s'en allaient à Versailles. C'était très incommode pour les ministres, qui étaient obligés de faire la navette entre Versailles où ils avaient à répondre devant l'Assemblée, et Paris où ils avaient leurs bureaux, et c'était très incommode pour les députés. Comme toujours il fallait colorer ce retour des pouvoirs publics à Paris d'un motif noble, d'un prétexte patriotique. On décida qu'il fallait marquer la réconciliation des pouvoirs publics avec le peuple de Paris. Les souvenirs de la Commune en 1879 commençaient à s'effacer; bien plus, des amnisties avaient

Source : BIU Cujas

été votées pour ceux qui avaient pris part à l'insurrection de la Commune, pour couronner cette réconciliation, on décide que les pouvoirs publics vont donner au peuple de Paris un témoignage de confiance, qu'ils vont venir s'installer au milieu de lui. C'est ce qui s'est fait en 1879 et cela s'est fait en deux stades

1° - la déconstitutionnalisation de la disposition constitutionnelle;

2° - la disposition positive remplaçant le texte déconstitutionnalisé.

Comme il est incommode d'aller à Versailles et d'y prolonger son séjour, quand on n'y est pas installé, il faut que l'Assemblée Nationale dure le moins longtemps possible. On va donc à Versailles et on déclare que tel et tel article de la constitution n'ont plus le caractère constitutionnel: qu'on "déconstitutionnalise" les dispositions que l'on entend modifier. La loi constitutionnelle du 19 Juin 1879, votée à Versailles par l'Assemblée Nationale, c'est-à-dire par la réunion de la Chambre des députés et du Sénat, a donc constitutionnalisé la disposition des lois constitutionnelles qui fixait à Versailles le siège des pouvoirs publics. Cela fait, cette disposition ayant perdu le caractère constitutionnel, elle peut être modifiée comme une loi ordinaire. Les deux Chambres rentrent alors à Paris, et par une loi ordinaire, votée deux jours après, le 21 Juin 1879, il est décidé que le siège des pouvoirs publics est transporté à Paris et que dans l'enceinte de la capitale chaque Assemblée désignera le palais où elle entend s'installer. Le Sénat s'est installé au Luxembourg, c'est une très vieille tradition. La Chambre des Pairs de la Restauration siégeait au Luxembourg, non point dans la salle actuelle, qui a été bâtie sous Louis Philippe, mais dans une grande galerie qui sert actuellement de salle des pas perdus aux sénateurs. C'est dans cette galerie qu'a été jugé le Maréchal Ney, à l'endroit où il y a maintenant une cheminée monumentale. La Chambre des Pairs de la Monarchie de Juillet avait siégé là. Puis le Sénat du Second Empire. Par conséquent le Luxembourg paraissait réservé historiquement au Sénat. La Chambre des Députés s'est installée au Palais Bourbon. C'était le palais de la famille des Bourbons. Il a été affecté pour la première fois comme siège de Chambre législative sous la constitution directoriale de l'An III; il servit de siège au Conseil des Cinq Cents . Depuis, sauf l'interruption de l'Assemblée Nationale de 1871 à 1879, le Palais Bourbon a toujours servi de siège à la Chambre des Députés, mais dans la salle actuelle qui a été bâtie aux environs de 1830.

Source : BIU Cujas

2° - La révision du 14 Août 1884. La République gouvernement définitif de la France

La seconde révision qu'a subie la constitution est celle de la loi du 14 Août 1884. Elle comporte quatre modifications :

1° - La République devient définitive : "La République est le gouvernement définitif de la France". C'est ce que décide l'article 2. Pour comprendre cet article , il ne faut pas oublier la volonté de l'Assemblée Nationale, celle qui avait siégé de 1871 à 1875, de faire une République essentiellement provisoire. Mais en 1880, huit ans après, les républicains sont au pouvoir, le Sénat a une majorité républicaine, le coup d'Etat du 16 Mai a échoué. Les républicains veulent changer par une affirmation doctrinale le caractère de la constitution de 1875. Alors on décide dans cette loi, du 14 Août 1884, que la forme républicaine du gouvernement ne peut pas faire l'objet d'une proposition de révision et que les membres des familles ayant règné en France sont inéligibles à toutes les fonctions". Il convient de noter l'importance juridique de cette affirmation de l'immuabilité de la République, c'est ce que l'on appelle une "barrière de papier"; Evidemment, ce n'est pas cela qui servira à défendre la République, d'autant mieux que si on voulait le tourner, il resterait facile de s'en aller à Versailles et de déconstitutionnaliser l'article 2 de la loi du 14 Août 1884, d'enlever le caractère constitutionnel à cette loi et de déposer un voeu de révision, tendant à changer la forme du gouvernement". Ce voeu serait parfaitement régulier. Seulement, ce qu'il faut voir dans cet article 2 c'est l'affirmation que les Républicains s'installent dans la République; cet article a donc une valeur exclusivement morale.

Suppression des prières publiques.

2° - L'article 4 de la loi du 14 Août 1884 décide la suppression des prières publiques. La constitution de 1875 (§ 3 de l'article 1er de la loi du 16 Juillet) dans un article ayant la force constitutionnelle, avait décidé que chaque année, à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres, des prières publiques seraient célébrées, afin d'appeler la protection divine sur les travaux des pouvoirs publics.

Modification des délais pour l'élection et la convocation de la Chambre des Députés à la suite d'une dissolution

3° - La constitution décidait qu'en cas de dissolution, les élections nouvelles pour le recrutement de la nouvelle Chambre devaient avoir lieu dans le délai de trois mois. Mais on avait fait l'expérience du 16 Mai . Le 16 Mai 1877, le Maréchal de Mac-Mahon avait prononcé la dissolution de la Chambre qu'il trouvait trop républicaine, et le Maréchal de Mac-Mahon avait souhaité des élections plus conservatrices; il avait échoué. De sorte que, la seule expérience de dissolution de la Chambre que l'on ait faite apparait comme une sorte d'attentat contre la République. Or, la loi du

Source : BIU Cujas

14 Août 1884 décide que les élections, à la suite de la dissolution doivent avoir lieu dans les deux mois (au lieu destrois mois) et que la Chambre ainsi élue doit être vonvoquée dans les dix jours après l'électio

odifications concernant le Sénat

4° - La réforme essentielle de la loi du 14 Août 1884 est celle qui concerne le Sénat. Le Sénat tel qu'il était organisé par la loi du 24 Février 1875 comprenait, deux éléments : 75 Sénateurs élus pour toute leur vie, les premiers par l'Assemblée Nationale et les successeurs de ces premiers par le Sénat lui-même. 2° - 225 Sénateurs élus dans les départements par les collèges électoraux spéciaux constitués par ce que l'on apelait "les notabilités du suffrage universel". Dans chaque département les Sénateurs sont élus par un collège compremant :

1° - les députés du département,

2° - les conseillers généraux, c'est-à-dire les membres de ce conseil qui administre les intérêts du département.

3° - Les conseillers d'arrondissement,

4° - Des délégués des consoils municipaux.

La réforme du 14 Août 1884 porte : 1° - Sur les sénateurs inamovibles. 2° - Sur les délégués des conseils municipaux le quatrième élément des collèges électoraux sénatoriaux.

Suppression des sénateurs inamovibles

En 1875, l'Assemblée Nationale avait créées les Sénateurs inamovibles dans un esprit évident de conservation politique et sociale. On avait pensé que des sénateurs inamovibles seraient éloignés du Collège électoral démocratique et que ce serait un élément de résistance ou un élément de sagesse. En second lieu on avait pensé que l'institution des sénateurs inamovibles permettrait l'entrée dans les Assemblées politiques de personnalités éminentes, qui n'auraient pas les qualités et les défauts nécessaires pour réussir devant le Collège électoral. Cependant l'institution des Sénateurs inamovibles heurtait le principe démocratique Des hommes qui sont là pour toute leur vie, qui gouvernent pour toute leur vie, qui légifèrent pour toute le leur vie, qui sont irresponsables devant le peuple à quelque degré que ce soit, cela semblait contraire au principe démocratique. En 1884, pour ces motifs, les sénateurs inamovibles sont supprimés, ou plus exactement l'institution est supprimée, mais les sénateurs qui sont en place y restent, on ne les oblige pas à sortir du Sénat. Seulement on dresse la liste des départements, qui ont l'infortune de n'avoir pas assez de sénateurs, Alors chaque fois qu'un sénateur inamovible vient à mourir, on tire au sort dans cette liste, et le département qui est favorisé par le sort reçoit le droi

Source : BIU Cujas

d'élire un sénateur de plus. Bref, il y a une espèce de loterie funèbre chaque fois que meurt un sénateur inamovible. Il est resté des sénateurs inamovibles jusque aux environs de 1916; les deux derniers ont été M. Bérenger qui avait été élu par l'Assemblée Nationale, et M. de Marcère qui avait été élu par le Sénat.

Modification du Collège électoral du Sénat

La seconde réforme relative au Sénat porte sur le Collège électoral du Sénat. L'Assemblée Nationale avait décidé que chaque Commune, quelle que soit l'importance de cette commune, nommerait un délégué sénatorial et un seul. Chaque conseil municipal était représenté dans le Collège électoral des sénateurs par un délégué. Paris qui avait alors deux millions d'habitants avait un délégué et Orly, une ville de la Seine qui avait alors deux cents habitants avait un délégué; ces deux villes étaient égales dans le Collège électoral du Sénat. En prenant cette décision l'Assemblée Nationale savait bien ce qu'elle faisait. C'était une Assemblée conservatrice et en 1875 les campagnes étaient conservatrices tandis que les villes avaient plutôt des opinions politiques avancées. Alors dans ce Collège électoral du Sénat on veut donner la majorité aux campagnes. Le Sénat est élu par les campagnes. C'est pour cela qu'on a longtemps appelé les Sénateurs, "les ruraux", le Sénat était sensé représenter le paysan de France conservateur, religieux, etc. En 1876, aux élections du Sénat dans le département de la Seine, ce fut Victor Hugo qui fut nommé délégué de Paris, et ce fut Clémenceau qui alla lui porter la nouvelle. En 1884 c'est le parti républicain opportuniste, qui est au pouvoir; alors il supprime l'égalité de la représentation des communes dans le Collège électoral du Sénat; mais il ne va pas tout de suite à la proportionnalité, parce que la proportionnalité aurait naturellement donné la justice aux grandes villes, Or, en 1884, on ne voulait pas donner la justice électorale aux grandes villes, parce qu'elles paraissaient trop avancées. La réforme de 1884 conserve la majorité aux communes rurales, favorise les gros bourgs, et défavorise les grandes agglomérations. L'outrage à la logique est moins grave, mais il subsiste. Au point de vue sénatorial, Paris est perdue dans sa banlieue, Marseille est écrasée par le département. Des protestations se font entendre, mais en somme faiblement.

3° - La révision du 10 Août 1926 L'autonomie de la Caisse d'amortissement

La troisième révision de la constitution est celle qui a eu lieu en vertu de la loi constitutionnelle du 10 Août 1926. Cette loi constitutionnelle comprend un article unique qui crée l'autonomie de la caisse de gestion des Bons de la Défense Nationale et d'amortissement de la dette publique. A l'heure actuelle, la

Source : BIU Cujas

France peut s'ennorgueillir de payer le maximum d'impôts et d'avoir la dette publique la plus lourde que l'on puisse imaginer. Le service de la Dette publique représente, à l'heure actuelle, environ 26 milliards, c'est-à-dire qu'avant de payer un cantonnier ou un facteur, il faut verser 26 milliards, qui sont absolument improductifs chaque année. C'est extrêmement lourd et le désir naturel de tous les hommes d'Etat est d'alléger ce fardeau. Il ne faut pas aller trop vite non plus, parce qu'il n'y a aucune raison pour que ce soit la génération actuelle qui supporte immédiatement toutes les conséquences financières de la guerre; mais on peut tout de même faire effort pour diminuer cette dette publique.

Au mois de Juillet 1926, nous avions eu la Livre anglaise à 250 francs, c'est-à-dire le franc à deux sous d'avant-guerre, arrive le Ministère de M. Poincaré qui veut recréer la confiance, redresser le franc, Alors on va à Versailles et là, l'Assemblée Nationale affirme sa volonté de ne plus augmenter la dette flottante et de réduire la dette perpétuelle. On décide par un article constitutionnel qu'il y aura une caisse d'amortissement, une caisse destinée exclusivement à retirer les bons de la dette flottante, et d'autre part, à payer progressivement la dette perpétuelle. Par un article de la constitution, on attribue à cette caisse d'amortissement un ensemble de recettes, qui sont :° - 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, etc.

Voilà l'objet de cette révision constitutionnelle , objet qui a été atteint, qui a été réalisé, puis qu'en somme la livre, qui était à 250, est aujourd'hui à 124 ou 123,90. Le résultat a été atteint, la confiance a été recréée, mais il faut bien reconnaître que cette révision constitutionnelle a accentué le caractère de désordre matériel qui caractérisait la constitution de 1875. En effet, dans cette constitution de 1875, il n'y a absolument rien sur les Finances publiques, rien sur le vote annuel du budget, rien sur le vote annuel de l'impôt, sur les contributions publiques, sur les principes financiers; puis, tout à coup, à la fin de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics, alors qu'il s'agit du Président de la République, de la Chambre et du Sénat, vient cet article sur la Caisse Nationale d'amortissement.

Source : BIU Cujas

Les traits saillants et les caractères principaux des lois constitutionnelles de 1875

Ils résultent des conditions dans lesquelles cette constitution a été élaborée. Par conséquent, cet exposé n'est que la suite logique de ceux sur l'histoire de l'élaboration de la constitution de 1875.

Extrême brièveté

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

Il y a à l'heure actuelle dans nos lois constitutionnelles 27 Articles ayant le caractère proprement constitutionnel, c'est-à-dire profitant de cette stabilité relative, qui est assurée par la règle que "ces textes ne peuvent être modifiés que suivant la procédure de la révision constitutionnelle par les deux Chambres réunies en Assemblée Nationale à Versailles". Il y en avait 26 jusqu'en 1926, mais la révision du 10 Août 1926, qui a ajouté un article relatif à la Caisse d'amortissement , a donné ce chiffre de 27 Articles. Pour voir le sens exact de ce chiffre de 27, il suffit de le rapprocher du chiffre des articles de la la constitution du 5 Fructidor de l'An III, qui avait 377 articles. De ce premier trait de notre constitution, la brièveté résulte naturellement du second trait elle laisse une place très large à la coutume. Si les constitutions de l'époque révolutionnaire sont très longues, c'est parce qu'on construisait sur un terrain absolument nouveau. Il fallait poser les règles inédites des régimes libéraux et démocratiques contemporains. Au contraire, en 1875, les constituants arrivent après une très longue expérience constitutionnelle; ils peuvent s'en référer à elle. Par exemple, toutes les règles du régime parlementaire, toute la responsabilité politique des ministres, sont à peine indiquées par quelques mots de nos lois constitutionnelles : "Les Ministres sont responsables devant les Chambres". Tandis que lorsqu'il faut établir le régime parlementaire, on explique longuement ce qu'est la responsabilité politique : "obligation pour les gouvernements d'être en accord avec la majorité des Chambres". Dans la Constitution de 1875, un seul mot : "responsables" et on sait ce que cela veut dire parce que de 1814 à 1848 a fonctionné le régime parlementaire. Il y a des règles extrêmement importantes, comme la règle que le budget est voté chaque année, qui ne sont formulées nulle part,

2° - Large place laissée à la coutume

Source : BIU Cujas

parce que la règle de l'annualité du budget est une règle traditionnelle des régimes libéraux, règle qui a été admise par la constitution anglaise, et qui est passée ensuite dans les diverses constitutions françaises. Cela va de soi, il est inutile de le dire. Dans la constitution de 1875, il n'y a que l'essentiel, c'est une espèce de code de procédure.

3° -Défaut absolu de méthode dans la rédaction

Un troisième trait de la Constitution de 1875 qui résulte des conditions dans lesquelles elle a été élaborée, c'est son défaut absolu de méthode. Les constitutions de l'époque révolutionnaire étaient des documents rédigés avec goût, avec enthousiasme. Ainsi la constitution du 3 Septembre 1791, commence par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen; puis elle s'occupe du corps électoral, du roi, de l'Assemblée législative, du pouvoir judiciaire . La constitution du 3 Septembre 1791 a même exagéré la méthode au point qu'on ne s'y reconnaît plus. Elle est divisée en livres, les livres en titres, les titres en chapitres, les chapitres en sections et les sections en articles. De sorte que le numérotage est fait par section; alors, lorsqu'on veut citer la constitution du 3 Septembre 1791, il faut citer l'article 3 de la section II du chapitre I du titre III du Livre I, etc. Au contraire, dans la constitution de 1875, on a trois lois constitutionnelles et deux lois organiques absolument éparses; il n'y a pas un numérotage unique; les textes sont restés dans l'état où ils ont été votés. Mais surtout dans ces textes constitutionnels non seulement il n'y a pas de division en titres, en chapitres pas de rubriques, il n'y a en réalité aucun ordre voulu Par exemple, si l'on veut étudier l'élection du Président de la République, on voitàl'article 2 de la loi du 25 Février 1875 par qui est élu le Président de la République, par le Sénat et la Chambre des Députés réunis en Assemblée Nationale à Versailles; mais pour savoir la date à laquelle les Chambres procèdent à cette élection, il faut passer à l'article 7. Il n'y a aucune raison pour n'avoir pas mis la date en même temps à l'article 2. Quant aux attributions du Président de la République, il y en a une partie dans la loi du 25 Février 1875 sur les attributions des pouvoirs publics il y en a une autre partie dans la loi du 16 Juillet 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics. Par exemple, en ce qui concerne le droit pour le Président de la République de conclure les traités, il n'en est fait aucune allusion dans la loi du 25 Février et tout est réglé dans la loi du 16 Juillet. De même, en ce qui concerne le droit pour le Président de la République de convoquer les Chambres, il n'y est fait

Source : BIU Cujas

aucune allusion dans la loi du 25 Février, tout est da la loi du 16 Juillet. Mais ce qui est plus apparent en core c'est la règlementation de la promulgation des lois; le Président de la République promulgue les lois La matière de la promulgation des lois se trouve d'abord dans l'article 3 de la loi du 25 Février 1875, et ensuite à l'article 7 de la loi du 16 Juillet. Par conséquent, il y a peu d'articles dans les lois constitutionnelles, mais ils sont en somme assez difficiles à consulter. Cela vient de ce que, l'Assemblée Nationale a travaillé dans la hâte et qu'au fond elle n'avai aucun goût pour le travail qu'elle faisait.

4° - Absence de tout dogmatisme dans la rédaction de la Constitution.

Le quatrième trait, de la constitution de 1875, c'est l'absence de tout dogmatisme et de toute doctrine dans sa rédaction. La plupart des constitutio antérieures, on peut même dire toutes les constitutions antérieures, , ont débuté par une déclaration de principes. Dans la constitution du 3 Septembre 179 elle inséra la fameuse déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Dans la constitution montagnarde de 1793, on trouve une déclaration qui a un caractère social ou socialiste encore plus accentué. La constitution de l'An III débute par une déclaration des droits et devoirs des citoyens. La constitution del'An III co firme les principes de la Révolution. La Charte de 1814 et celle de 1830 commencent par un chapitre sur les droits et devoirs des français. La constitution de 1848 affirme que la République Française est une e indivisible". La constitution du 14 Janvier 1852 commence en disant que "les principes de 1789 sont confirmés. Dans la constitution de 1875, rien, on commenc par l'organisation des pouvoirs publics.

Il y a plus, et c'est là le trait auquel il faut faire grande attention, il n'y a nulle part dans notre constitution l'indication que nous sommes en République.C'est que l'on faisait la République, alors qu'on voulait faire la Monarchie. Nous savons que nous sommes en République, En raison de l'article 2 du 25 Février 1875, qui dit : "Le Président de la République est élu par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée Nationale à Versailles. De même, il n'es nulle part déclaré que nous sommes en démocratie ou qu le fondement du régime est le suffrage universel. Les hommes de l'Assemblée Nationale ne croyaient pas au suffrage universel. C'est un bien funeste cadeau, disait M. Combier. La loi de l'égalité devant le nombre est fausse et funeste, dicait M. Chesnelong; M. de Belcastel disait que " c'est une source impure, mais unique du pouvoir". Quand on avait dit tout cela on ne pouvait pas solennellement affirmer dans un texte

Source : BIU Cujas

constitutionnel qu'on était en démocratie et sous le régime du suffrage universel.

5°-Absence totale dans la Constitution de l'esprit d'intolérance et d'exclusivisme.

Cette constitution se caractérise en cinquième lieu, par une absence totale de l'esprit d'intolérance et d'exclusivisme. Il n'y a à aucun moment, ni dans aucun ordre d'idées, une obligation de serment de fidélité. La plupart des autres constitutions exigent de ceux qui participent à un degré quelconque au fonctionnement de l'Etat, soit des députés soit des sénateurs, soit des fonctionnaires, un serment de fidélité au régime. Dans le cas de la Constitution de 1875, comme le seul voeu des constituants était que le peuple fut infidèle à leur oeuvre, il est bien entendu qu'on ne pouvait pas admettre de serment de fidélité. Ni les élus, ni les fonctionnaires ne sont astreints au serment de fidélité envers la République, et d'autre part, pour entrer dans la République il n'est pas nécessaire de faire un serment de fidélité; y entre qui veut, on n'a pas besoin de faire une déclaration de principe pour y pénétrer. La constitution de 1875 a donc bien fait en n'exigeant de personne le serment de fidélité, que personne n'a jamais considéré comme ayant la moindre valeur, même morale.

5°- L'absence d'esprit simpliste .

Il faut remarquer aussi l'absnce d'esprit simpliste de cette Constitution. On reproche beaucoup au peuple français son esprit de logique simpliste; c'est notamment le reproche, qui a été fait par des écrivains anglais aux français de la Révolution. Il est certain que les hommes de la Révolution ont obéi à une conception qu'ils appelaient la Raison; ils voulaient construire les institutions nouvelles sur les principes de la Raison. La France ancienne, la figure extérieure et géographique de la France avait été construite par une série de conquêtes de la Royauté et par des alluvions successives; qui étaient venues grossir le noyau premier de l'Ile de France, et chacune de ces provinces arrivait pour ainsi dire avec sa constitution, puisqu'il y avait des provinces qui avaient des Etats, d'autres qui n'en avaient pas, et avec ses coutumes en matière civile. D'autre part, la Royauté ancienne était faite d'un ensemble d'institutions historiques, qui s'étaient stabilisées au cours des siècles. Il y avait les droits des Cours souveraines, les Etats Généraux, les lois fondamentales du royaume. Tout cela avait été formé par la tradition. Alors les hommes de la Révolution se proposent de substituer à cet édifice empirique, un édifice exclusivement construit d'après des plans rationnels. Seulement la Constituante est allée trop loin dans cet ordre d'idées. Ainsi la Constituante de 1789 a discuté longuement la question de savoir si le

Source : BIU Cujas

Parlement doit être composé d'une Chambre ou de deux Chambres; or, c'est un raisonnement verbal qui a emporté l'adhésion de la majorité, c'est que la Nation étant une, en représentation doit être une, il ne doit donc y avoir qu'une seule Chambre. Si on pousse ce principe jusqu'au bout, il faut arriver à cette idée que la Nation étant une, doit être représentée par un seul homme et non point par 600. Du moment que l'on admet la pluralité de la représentation, on peut dire que la représentation sera divisée en deux Chambres. Cet esprit simpliste a absolument disparu de la constitution de 1875, puisque nous avons deux Chambres et que même dans le Sénat de 1875, nous avons deux éléments, les sénateurs inamovibles, d'une part, et les sénateurs élus, d'autre part.

6° - L'esprit de transaction

La constitution de 1875 est d'une façon générale une transaction entre la République et la Monarchie C'est une constitution d'attente monarchique. On a fait une constitution telle que, le jour où on voudrait appeler le roi, il n'y aurait qu'à modifier l'article 2 de la loi du 25 Février 1875 en disant : "Le chef de l'Etat est leRoi".

Traits qui font apparaître cet esprit de transaction. L'irresponsabilité du chef de l'Etat.

Voici maintenant des traits où cette transaction apparaît d'une façon évidente dans la constitution de 1875. C'est la première fois dans l'histoire constitutionnelle de France et des pays étrangers que l'on voit le chef de l'Etat républicain déclaré irresponsable L'irresponsabilité du chef de l'Etat n'était apparue en France que dans la Charte du 4 Juin 1814 et dans la Charte du 14 Août 1830, c'est-à-dire sous la monarchie constitutionnelle, la Restauration et la Monarchie de Juillet. C'est la première fois que l'on voit le Président de la République irresponsable. Or, on considère d'une façon générale que la responsabilité à tous les degrés de tous les représentants et de tous les agents de la République est une règle essentielle de la forme républicaine du Gouvernement.

Le régime parlementaire dans la République

Secondement, c'est la première fois que l'on voit apparaître dans une République le régime parlementaire. Le régime parlementaire n'est pas le régime dans lequel il y a un Parlement, ce n'est pas le régime dans lequel il y a des hambres; le régime dans lequel il y a un Parlement et des Chambres; c'est le régime représentatif. Aux Etats-Unis il y a le régime représentatif, il n'y a pas le régime parlementaire. Le régime parlementaire c'est ce régime dans lequel il y a un chef de l'Etat irresponsable et des ministres qui sont nommés par le chef de l'Etat, mais qui sont responsables devant les Chambres, c'est-à-dire que les Chambres peuvent renverser, dès que les ministres ont cessé de leur plaire.

Source : BIU Cujas

Dans ce régime, les ministres doivent être perpétuellement en accord sur tous les points avec la majorité du Parlement. Le régime parlementaire n'a pas été inventé par les assemblées constituantes; c'est une création de la coutume constitutionnelle anglaise. Voici ce qui s'est produit : il reste un roi qui représente la tradition nationale, seulement on veut dépouiller progressivement ce roi de la réalité du pouvoir gouvernemental sur les ministres, et ces ministres ne peuvent pas agir sans être d'accord avec les Chambres. De sorte que finalement c'est des Chambres que part l'initiative gouvernementale et la direction des affaires publiques. Le régime parlementaire, jusqu'à la constitution de 1875, n'avait jamais existé que dans des monarchies; il y avait le régime parlementaire en Angleterre, il avait été expérimenté en Hollande, en Belgique, en Italie, avec le statut de 1848. Mais jamais on n'avait vu un chef de l'Etat, surtout de l'élection, choisi en raison d'un passé politique, qui consentit à s'asseoir sur un fauteuil présidentiel, où il serait irresponsable. On comprend que les représentants d'une monarchie, qui montent sur le trône en vertu de leur droit héréditaire, consentent à cet effacement, mais jusqu'en 1875 , on n'avait jamais imaginé qu'il fut possible qu'un homme choisi en raison de son passé et de son activité politique, de sa position dans les partis , de consentir ensuite à s'effacer complètement et à appeler aujourd'hui un homme d'extrême droite et demain un homme d'extrême gauche pour leur confier le gouvernement. Ce régime parlementaire n'avait existé que dans les monarchies et jamais dans les républiques.

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

En troisième lieu, la tradition de la doctrine républicaine, était qu'il ne devait y avoir qu'une seule Chambre. C'était au moins la doctrine qui avait triomphé en 1793, et c'était la doctrine du parti républicain sous la monarchie de Juillet et sous le Second Empire. Au contraire, la tradition monarchique très établie était qu'il devait y avoir deux Chambres; En 1814 et en 1830, notre constitution admet deux Chambres.

La prérogative royale de la dissolution du Chef de l'Etat

C'est la première fois, dans une République que l'on voit apparaître pour le Président de la République le droit, au premier abord impressionnant, de dissoudre la Chambre des Députés. La dissolution de la Chambre des députés c'est la révocation en masse de tous les députés. Le Président de la République signe un décret et les députés en vertu de ce décret ne sont plus rien. Sans doute, en réalité la dissolution est une institution démocratique, parce qu'elle permet au peuple de se prononcer. Mais tout de même pour celui

Source : BIU Cujas

qui ne peut pas aller au fond des choses. Il est certain que cette possibilité pour le chef de l'Etat de révoquer en masse tous les députés du peuple, est une prérogative considérable; c'est la première fois que dans une République on voit cette prérogative pour le chef de l'Etat. Le Roi ne l'avait pas en 1791; le Président des Etats-Unis qui est un personnage extrêmement puissant ne l'a jamais eue, il ne peut pas dissoudre la Chambre des représentants. Il y a donc là une institution de la monarchie, qui a été introduite dans la République.

La transaction dans la solution de la plupart des problèmes: transaction dans l'institution de la Chambre haute.

Cet esprit de transaction, qui apparaît dans la physionomie générale de la constitution de 1875 apparaît aussi chaque fois qu'il s'agit de prendre une solution; il y a le pour, il y a le contre et la constitution de 1875 à la solution du milieu. Par exemple, dans la tradition républicaine, il n'y a qu'une Chambre; dans la tradition monarchique, il y en a deux; mais dans la tradition monarchique la seconde Chambre, la Chambre que l'on appelle quelquefois la Chambre Haute ou bien est nommée par le chef de l'Etat ou bien elle a un titre héréditaire. C'est ce qui arrive en Angleterre, où la Chambre des Lords est composée de membres, qui se succèdent par ordre de primogéniture. C'est ce qui existait, en 1814, dans la Charte de la Restauration; les Pairs étaient nommés par le Roi, mais transmettaient leur siège à leur fils aîné, ou bien les Pairs étaient nommés par le Roi. C'était ce qui se produisait en 1830 et c'est ce qui existe encore aujourd'hui dans l'Italie fasciste avec le Sénat, qui a été institué par le statut de 1848; les sénateurs sont nommés par le Roi. Le Maréchal de Mac-Mahon aurait voulu que le Président de la République pût nommer les sénateurs ou tout au moins qu'il pût nommer les 75 sénateurs inamovibles. La constitution de 1875 prend deux Chambres contrairement à la tradition républicaine, mais elle décide, contrairement à la constitution monarchique, que la Chambre Haute sera élue. Encore une fois, c'est bien l'esprit de transaction.

Transaction dans la convocation des Assemblées.

La tradition républicaine veut que les Chambres soient permanentes, c'est-à-dire que les Chambres s'assemblent quand il leur plaît, qu'elles décident quand elles se réuniront ou bien qu'elles laissent à leur Président le soin de les convoquer. Au système républicain de la permanence des Chambres s'oppose le système monarchique des sessions! les Chambres ne peuvent fonctionner que si elles sont convoquées par le Chef de l'Etat. Il y a des députés, des pairs, répartis dans l'ensemble du pays, mais ils n'ont aucune qualité pour faire la loi; c'est l'ordonnance royale les convo-

Source : BIU Cujas

quant qui leur donne cette qualité de Chambres et leur permet d'exercer leurs attributions . Dans la Charte de 1814 et 1830, le Roi convoque les Chambres théoriquement quand il lui plaît. En Angleterre, encore à l'heure actuelle, tout au moins dans le principe, le Roi convoque la Chambre des Communes et la Chambre des Lords quand il lui plaît: voilà le système des sessions La constitution de 1875 adopte encore sur ce point une solution transactionnelle. Il y a une session ordinaire, les Chambres s'assemblent chaque année de plein droit le second mardi de Janvier pour une session qui doit durer cinq mois au moins; au bout de ces cinq mois le Président de la République peut renverser les Chambres, mais après cette affirmation d'une doctrine républicaine renaît la tradition monarchiste. Le Président de la République peut convoquer les Chambres en session extraordinaire quand il lui plaît et les renvoyer quand il lui plaît. D'ailleurs cette session extraordinaire est devenue une session essentiellement ordinaire, puisque chaque année le Président de la République est obligé de convoquer les Chambres aux environs du mois de Novembre, parce que dans la session ordinaire on ne vote jamais le budget, mais enfin le Président de la République peut théoriquement convoquer les Chambres quand il lui plaît.

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

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

Transaction dans les règles pour la conclusion des traités.

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

Transaction

En ce qui concerne la révision des lois constitutionnelles, nous avons encore deux traditions cons-

Source : BIU Cujas

dans la procédure de révision

tantes de la révolution, la révision de la constitution ne peut être faite que par une Assemblée spéciale avec des formes solennelles, avec une consultation des électeurs. D'autre part, dans la tradition monarchique, tradition de l'Angleterre, tradition de la Charte de 1814 et 1830, la révision des lois constitutionnelles s'opère par les Chambres ordinaires dans la forme ordinaire des lois. D'après la solution transactionnelle de 1875, la révision est opérée par les Chambres, mais avec des formes spéciales, les deux Chambres devant se réunir en Assemblée Nationale à Versailles.

7°- La souplesse de la Constitution de 1875.

Il résulte de son caractère coutumier, et c'est ainsi que l'on arrive au huitième trait de la constitution de 1875 que la constitution est d'une admirable souplesse. A aucun moment dans la constitution de 1875 il n'est parlé du Président du Conseil des Ministres.

Le Président du Conseil

On en conclut quelquefois que l'institution du Président du Conseil des Ministres est une institution inconstitutionnelle. C'est une erreur . Il est entendu que la constitution de 1875 adopte le régime parlementaire; or, dans le régime parlementaire il y a un Président du Conseil des Ministres. Mais du moment qu'il n'y a dans la constitution que cette indication du régime parlementaire, "les ministres sont responsables devant les Chambres" dans cette limite, on peut faire tout ce qui est conforme à la tradition du régime parlementaire.

Les ministres sans portefeuille.

Pendant la guerre, on a voulu faire entrer dans les ministères des représentants de tous les partis, afin de marquer l'unité de la France pour résister à l'invasion. On a voulu faire ce que l'on appellait un ministère d'Union Sacrée, qui est quelque chose de beaucoup plus large qu'un ministère de concentration; On a voulu avoir dans le ministère des représentants de tous les partis, depuis les socialistes jusqu'à l'extrême droite monarchiste. Mais comme on ne peut pas à l'infini multiplier les portefeuilles ministériels, on a créé des ministères d'Etat, c'est-à-dire des ministères sans portefeuille, et on a donné un de ces ministères sans porte-feuille à M. Jules Guesde qui représentait le parti socialiste, et un à M. Denis Cochin qui représentait l'extrême droite. Cette institution était parfaitement constitutionnelle, parce qu'elle était dans la tradition du régime parlementaire, dans la tradition de la Charte de 1814 et 1830.

Le Président du Conseil sans portefeuille.

Peut-il y avoir un Président du Conseil sans porte feuille ? Dans la constitution de 1875, il n'est même pas parlé d'un Président du Conseil, de sorte qu'elle ne nous dit pas, "il peut y avoir un Président du Conseil sans porte feuille". Il est apparu à certains moments qu'il était commode qu'il y eut un Président

Source : BIU Cujas

8° - Exceptionnelle durée de la Constitution de 1875

du Conseil qui ne fut que Président du Conseil et qui ne gérât pas un département ministériel. Cela est arrivé pendant la guerre avec M. Viviani, et plus récemment avec M. Poincaré.

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

Les hommes de la Révolution s'imaginaient qu'ils légiférèrent pour l'éternité, alors ils s'appliquaient à faire une oeuvre parfaite. C'est ce qu'a fait l'Assemblée Constituante de 1789 dans la constitution du 3 Septembre 1791. Comme elle considérait son oeuvre comme parfaite, elle avait accumulé les obstacles devant la révision. Pour que la constitution de 1791 fût modifiée, il fallait qu'une législature , c'est-à-dire l'Assemblée législative élue pour deux ans, émit le voeu de révision. Il fallait ensuite que la seconde législature , c'est-à-dire l'Assemblée législative élue après émit encore le voeu de révision. Et cela ne suffisait pas, il fallait que la troisième législature élue après émit encore le voeu de révision. Lorsque ce voeu avait été ainsi émis par ces trois législatures successives, l'Assemblée qui était élue après était une Assemblée constituante, moyennant l'adjonction d'un certain nombre de membres. Par conséquent, il ne pouvait pas y avoir de révision avant un délai de plus de quatre ans au moins, c'est-à-dire deux législatures complètes, plus la durée de la première législature, qui avait émis le premier voeu de révision. Cette constitution n'a pas duré un an. La constitution est promulguée le 3 Septembre 1791, et le 10 Août 1792, elle est morte. Voilà la vanité des barrières de papier. Au contraire, cette constitution de 1875 , constitution provisoire dans l'esprit de ceux qui l'ontfaite, est la plus longue de toutes celles que la France a pu connaître. Cela vient évidemment de ce que c'est une constitution transactionnelle , de ce que c'est une constitution qui tient compte de l'expérience des réalités, de ce qu'elle est l'oeuvre de gens qui n'ont pas construit d'après leur pur cerveau, qui ont regardé ce qui s'est passé en France, qui n'ont pas voulu recommencer ces expériences dangereuses de la révolution, qui ont tenu compte de ce que de 1814 à 1848 la France a été tranquille, qui ont tenu compte de ce qu'il y a dans le régime parlementaire des qualités qu'il était bon d'introduire dans une constitution républicaine, même avec le suffrage universel. Il n'y a pas dans la constitution de 1875 l'orgueil de l'esprit, il y a la reconnaissance des faits et la tentative de créer des institutions, qui soient adaptées aux circonstances et aux moeurs du pays à un moment donné.

Source : BIU Cujas

La durée des différentes constitutions françaises qui ont précédé celle de 1875

Const.montagnarde 0 an.
Const. 3 sept.I79I- dix mois.
Const. 4 Nov.I848 quatre ans.
Const.5 fructidor an III: cinq ans
Const.de l'an VIII- I4 ans.
Charte 4 Juin I8I4 I6 ans.
Charte I4 aout I830: I8 ans.
Const.I4 janv. I85I: I8 ans
Const. de I845 54 ans.

La constitution montagnarde du 24 Juin 1793 qui est le chef d'oeuvre de la Révolution, qui est l'oeuvre qui a été faite avec la plus grande ferveur, qui a été promulguée au milieu des réjouissances publiques, qui a été pendant longtemps le programme des hommes de la Révolution, n'a jamais été mise en oeuvre. La Convention après avoir fait ce chef d'oeuvre a déclaré : "Nous l'appliquerons après la conclusion de la paix". Puis, quand la paix est arrivée, on a créé une Commission, de onze membres avec la mission, c'était l'expression officielle, de "donner à la constitution du 24 Juin 1793 des jambes pour marcher". Sous prétexte de lui donner des jambes pour marcher, on a fait une constitution tout à fait différente, qui est la constitution directoriale du 5 Fructidor de l'An III. Cette constitution dure environ cinq ans jusqu'à l'An VIII. La Constitution de l'An VIII dure en gros treize ou quatorze ans jusqu'en 1814, mais à condition de considérer que la constitution de l'An VIII est celle qui est encore en vigueur en 1814, puisque la constitution de l'An VIII est une constitution républicaine avec trois consuls et qu'en 1814 lorsqu'elle est renversée, elle est une constitution impériale avec un seul empereur. La Charte du 4 Juin 1814, la Charte du régime dela Restauration, a duré seize ans, de 1814 à 1830. La Charte du 14 Août 1830 a duré environ dix huit ans jusqu'à 1848. La constitution de 1848 a été mise en vigueur au mois de Novembre 1848 et a été suspendue en 1852, elle a duré trois ans, quatre ans au maximum . La Constitution de 1852 a duré dix huit ans, et la constitution de 1875 dure depuis cinquante quatre ans. Par conséquent, il faut croire qu'il y a tout de même dans cette constitution et sans qu'on l'ait fait absolument exprès, des qualités qui expliquent cette durée. En effet on peut observer que les constitutions , qui ont le moins duré, ce sont celles qui ont été faites au milieu du plus grand enthousiasme, parce que c'étaient des constitutions faites par un parti victorieux, qui voulait appliquer l'intégralité de sa doctrine, que dans la matière politique il faut toujours un peu transiger avec les faits et les nécessités, et que l'opinion politique la plus sage c'est la modération. Il faut être modéré avec intransigneance, c'est la vérité.

Les sources du droit constitutionnel français

La constitution anglaise,source intellectuelle de la Constitution de 1875

Les sources de notre Droit Constitutionnel sont d'abord la constitution anglaise, qui est composée surtout de dispositions coutumières. Il y a certains documents dans la constitution anglaise, dont il faut

Source : BIU Cujas

connaître les noms . "La grande charte des libertés, la déclaration des droits, l'acte d'établissement". Puis il y a la grande tradition parlementaire. L'Angleterre se qualifiait autrefois de "mère des parlements" : elle est la mère des parlements et la mère du régime représentatif; il est incontestable que c'est la métropole des libertés politiques.

L'Angleterre était connue en France au XVIIIème siècle indirectement par Montesquieu qui consacre un chapitre de "L'esprit des lois" à la constitution anglaise. Puis elle était connue par Voltaire, dont les fameuses lettres philosophiques étaient d'abord intitulées : Lettres sur les anglais".

A l'Assemblée constituante, de 1789, il y avait un parti anglais, que l'on appelait les monarchiens" ceux qui voulaient une monarchie à l'exemple de l'Angleterre. Mais l'influence de l'Angleterre se fait surtout sentir dans notre constitution actuelle par l'intermédiaire des deux chartes, de la charte de 1814 et de la charte de 1830. La charte de 1814 est ouvertement copiée sur les institutions de l'Angleterre, On explique cela parce fait que Louis XVIII, Comte de Provence, frère de Louis XVI, avait véou pendant l'exil en Angleterre, il avait vu fonctionner la constitution anglaise. En réalité, Louis XVIII est étranger à la charte qu'il a octroyée; ce n'est pas lui qui l'a rédigée, c'est une Commission qu'il en avait chargée, mais son séjour en Angleterre le préparait à l'accepter.

La charte de 1814 comporte un roi héréditaire, irresponsable comme en Angleterre, En face de lui, la Chambre des Pairs, composée de membres nommés par le roi avec un titre héréditaire est la reproduction de la Chambre des Lords. En Angleterre, il y a la Chambre des Communes, qui n'est pas comme on pourrait le croire la Chambre des villes, mais la Chambre des gens du commun; elle est élue comme en France la Chambre des députés des départements. Il y a également en France, un Président du Conseil copié sur le Premier ministre en Angleterre. Les ministres peuvent être pris parmi les déoutés ou les membres de la Chambre des Pairs comme en Angleterre. D'autre part, les ministres entrant dans les Chambres et y soutenant la discussion des lois, ces ministres sont responsables devant les Chambres, c'est-à-dire doivent agir toujours en accord avec les Chambres. C'est la grande règle du régime parlementaire. Dans les détails, on trouve l'application des mêmes règles. Par exemple, nous avons la règle de la priorité de la Chambre des députés en matière de finances. Le budget doit être d'abord porté devant la Chambre des députés et ensuite seulement devant le Sénat; C'est une règle qui

Source : BIU Cujas

nous vient encore d'Angleterre par l'intermédiaire de la charte de 1814, la charte de 1814 s'étant bornée à mettre en article une disposition de la constitution coutumière anglaise. Or, la charte de 1814 et celle de 1830 ont été les modèles que les constituants de 1875 ont eu perpétuellement sous les yeux. La charte de 1830 est une seconde édition à peine corrigée de la charte de 1814, et notre constitution de 1875 est une troisième édition corrigée dans le sens démocratique et républicain de la charte de 1814, qui elle-même n'est qu'une reproduction de la constitution anglaise. Par conséquent, la source intellectuelle la plus directe de la constitution de 1875 est la constitution anglaise.

La tradition politique française

Il faut aussi citer parmi les sources de notre droit constitutionnel, la tradition politique française. La philosophie du XVIIIème siècle a pénétré toute notre mentalité, surtout Montesquieu avec son livre fameux de l'Esprit des Lois, Jean-Jacques Rousseau avec son livre sur le Contrat social notamment, qui est certainement le plus célèbre de ses ouvrages, a pénétré tout notre tempérament politique. Il a fourni à peu près tout son mysticisme et aussi sa terminologie à la démocratie. Notre constitutionnalisme est pénétré des idées de la Révolution, il a ainsi profité de l'expérience qu'elle a faite, expérience de l'unité de Chambre dans la constitution de 1791; expérience de l'omnipotence parlementaire avec la Convention, expérience de la mauvaise organisation du pouvoir exécutif, lorsqu'il est confié à un collège d'hommes comme sous le Directoire, etc, etc? Il faut aussi citer les noms des principaux auteurs de ce que l'on appelle "l'Ecole libérale Française" dans laquelle s'est éduquée politiquement la bourgeoisie , notamment aux environs de 1830 Royer Collard, Benjamin Constant, qui a écrit un Cours de politique constitutionnelle, le Général Foy, orateur libéral de la Restauration, Thiers, Guizot, etc. Et enfin les doctrines de ce que l'on appelait le "tiers parti" sous le Second Empire, et sur lesquelles nous allons revenir.

Dans tout ce que l'on vient de vous dire, il n'a pas été un seul moment question de l'Amérique. Ce n'est pas cependant que l'Amérique ait été inconnue par les auteurs de constitutions au cours de notre histoire; il y avait même en 1789 chez Adrien Duport une réunion, qu'on appelait la réunion des américains, parce qu'ils invoquaient perpétuellement la constitution américaine de 1787 et qu'ils voulaient introduire les institutions américaines en France; mais en somme, s'il y a une de nos constitutions, qui se rapproche de la constitution américaine, c'est la constitution de 1848

Source : BIU Cujas

qui a fait élire directement le chef de l'Etat par le peuple, autrement, le droit constitutionnel américain a joué très peu de rôle dans notre histoire politique.

L'influence du Tiers parti "Vues sur le Gouvernement de la France du duc de Broglie

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

"La France nouvelle" de Prévost-Paradol.

"La France nouvelle" de Prévost Paradol est un de ces livres, qui ont eu un de ces retentissements extrêmement rare pour des ouvrages politiques; il fut lu avec passion par toute la jeunesse libérale du Second Empire. Ce Prévost-Paradol eut une existence à la fois romanesque et tragique retracée par M. Gréard

Les traits communs à ces deux livres :
1°- Identité de principe

Ces deux livres s'accordent sur un point commun, à savoir que la constitution à établir doit se placer à la jonction des régimes antérieurs avec la démocratie; qu'il faut combiner l'expérience, notamment de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, avec le fait démocratique. La démocratie, pour le duc Victor de Broglie aussi bien que pour Prévost-Paradol, est un fait; c'est un fait inévitable, c'est un fait comme le cours des saisons et l'arrivée de l'hiver après l'automne et du printemps après l'hiver. Mais il y a une nuance; le duc Victor de Broglie se résigne à la démocratie avec un enthousiasme qui évidemment se serait calmé chez lui avec l'expérience ,"la puissance publique venant de tous, pouvant incessamment être reprise par tous au moyen de la seule persuasion et concentrée ainsi pour un temps dans la main des plus capables et des meilleurs, quel spectacle et quel état heureux serait celui du monde, si la démocratie pouvait constamment l'offrir". Mais, en somme, le résultat est le même chez les deux qu'on s'y résigne ou qu'on la désire, la démocratie, c'est le fait.

Le second trait commun à ces deux livres,

Source : BIU Cujas

2° Même indifférence quant à la forme du gouvernement

c'est l'indifférence à la forme du gouvernement, on pourrait dire, à l'étiquette du gouvernement. La seule chose qui importe, l'essentiel, c'est le mode de gouvernement. Peu importe, d'après le duc Victor de Broglie comme d'après Prévost-Paradol, qu'il y ait à la tête un président, un roi, ou un empereur, l'essentiel c'est qu'il y ait des institutions libres. Pour les deux auteurs, la liberté du gouvernement existe, lorsque la représentation nationale peut contrôler les ministres. Par conséquent, il n'y a pas, d'après ces deux auteurs, de liberté politique sans le régime parlementaire. Seulement ici encore, il y a une nuance et dans l'ordre inverse de celui que nous venons de citer tout à l'heure. Le Duc de Broglia parle avec une sorte d'enthousiasme religieux du régime parlementaire : "admirable mécanisme, qui n'est pas fait de main d'homme, simple développement des constitutions attachées par la Providence au progrès des sociétés civilisées, appareil où chaque organe se trouve à son rang", etc, etc. Voilà comment le Duc de Broglie voyait le régime de Louis-Philippe; mais à côté de ce régime parlementaire, indifférence à l'étiquette du gouvernement; le Duc Victor de Broglie dit aussi : "Une république, qui touche à la monarchie constitutionnelle, une monarchie constitutionnelle, qui touche à la république et qui n'en diffère que par la constitution et la permanence du pouvoir exécutif; c'est la seule alternative, qui reste aux amis de la liberté". Toute autre république, c'est la Convention; toute autre monarchie, c'est l'Empire; par conséquent, ce que veut le Duc Victor de Broglie c'est une république, qui touche à la monarchie, ou une monarchie qui touche à la république; c'est ce que les constituants de 1875 ont voulu nous donner et Prévost-Paradol dit : "Les questions de mots ou de personnes, qui pour beaucoup de Français résument la politique , seront subordonnées à la question de savoir si nous serons enfin une nation libre". Donc, en premier lieu, le même principe, en second lieu, la même indifférence quant à la forme du gouvernement, en troisième lieu le même plan.

3° - Identité de plan

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

Source : BIU Cujas

livre est évidente sur les auteurs de la constitution.

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

1° - un chef irresponsable (roi ou président Par conséquent cela lui est égal qu'on soit en République ou en monarchie.

2° - des ministres responsables devant le législatif et armés du droit de dissolution.

3° - Deux chambres, toutes les deux électives.

Voilà donc, d'après les deux auteurs, le plan de la constitution que l'on devra avoir après la chute de l'Empire, car ces deux livres sont écrits sous l'Empire, "lorsqu'on aura vu, comme disait le Duc de Broglie, cette Babel crouler".

C'est le plan même de la Constitution de 1875.

Deuxième Partie

LES PRINCIPES SUPPOSES PAR LA CONSTITUTION OU PRINCIPES FONDAMENTAUX DU DROIT COMMUN CONSTITUTIONNEL MODERNE

Il faut parler des principes "supposés" par notre constitution, parce qu'elle n'en proclame aucun. Mais tout de même elle s'inspire de certains principes qui sont aussi les principes du droit constitutionnel commun moderne. Ils tendent à se dégager chez tous les peuples arrivés à un certain degré de civilisation un certain nombre de principes, qui constituent ce que l'on appelle le droit constitutionnel commun, De ce droit constitutionnel commun s'écartent à l'heure actuelle un certain nombre d'Etats; la Russie bolcheviste, l'Italie fasciste, l'Espagne riveriste. Il y a une crise du droit constitutionnel classique. Il n'empêche qu'il faut connaître ces principes du droit constitutionnel classique. Ils peuvent se ramener au nombre de quatre :

1° - La souveraineté nationale, le principe démocratique,

2° - Le gouvernement représentatif,

3° - La séparation des pouvoirs et le régime parlementaire,

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

Source : BIU Cujas

La souveraineté nationale :

Le principe démocratique

L'ancienneté de l'idée de la souveraineté de la nation

D'abord le principe démocratique que l'on appelle aussi principe de la souveraineté nationale . C'est ce que l'on a appelé "une idée forcée"; il a eu, à certains moments de l'histoire, une importance considérable. Il a servi notamment à ébranler les anciennes monarchies.

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

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

Le contrat social de Rousseau

Mais le principe de la souveraineté nationale prend toute son importance actuelle au XVIIIème siècle avec Rousseau et avec la Révolution française. Rousseau l'expose dans le fameux "Contrat social" . L'opération du contrat social est une opération assez mystérieuse, dont Rousseau affirme l'existence, mais qu'il ne démontre pas. Les hommes sont à l'état de nature; tout d'un coup, tous ces hommes à l'état de nature disent : "Nous allons former une société, nous abandonnons tous nos droits individuels et tous ces droits individuels nous allons les donner à la collectivité". C'est une métaphore, car il est bien évident que jamais au point de vue historique, le contrat social n'a existé; mais enfin Rousseau émet cette hypothèse que nous avons renoncé au droit que nous donnait l'état de nature, c'est-à-dire le droit de tuer notre voisin pour le dévorer si c'est nécessaire, puisque nous sommes soumis à une règle commune.

Source : BIU Cujas

La souveraineté nationale dans les déclarations de droit

La déclaration des droits de l'homme, 3 Septembre 1791, pose formellement le principe : "Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité s'il n'en émane expressément". Ce sont là des formules sacramentelles, qu'il faut connaître au moins par à peu près. La constitution ajoute : "La loi est l'expression de la volonté nationale". C'est là quelque chose d'important que cette définition de la loi.

La déclaration de 1793 dans son article 4 reproduit à peu près , avec des nuances, la constitution de 1791 :"La loi est l'expression libre, solennelle, de la volonté nationale; la souveraineté réside dans le peuple, elle est imprescriptible, inaliénable". La constitution directoriale de l'An III dans l'article 6 de la déclaration des droits dit : "La loi est la volonté générale, exprimée par la majorité ou des citoyens ou de leurs représentants". Article 17 : "La souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens". Constitution du 4 Novembre 1848, article ler : "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". Et l'article 13 : "Tous les pouvoirs quels qu'ils soient émanent du peuple".

Le principe de la souveraineté nationale dans les constitutions modernes

Beaucoup de constitutions récentes, celles notamment qui ont été élaborées après la guerre, s'inspirent de ces formules du droit constitutionnel français. C'est notamment la constitution allemande, celle que l'on appelle la constitution de Weimar; elle dispose dans son article 2, "Le Reich allemand est une république; le pouvoir politique émane du peuple". Dans la constitution autrichienne, article ler : "L'Autriche est une république démocratique; le droit y émane du peuple". Constitution tchéco-Slovaque : "Tout pouvoir dans la République Tchéco-Slovaque émane du peuple". Constitution polonaise, article 2 : "Le pouvoir souverain dans la République polonaise appartient à la Nation". Constitution grecque , article 2 : "L'Etat Hellénique est une république; tous les pouvoirs découlent de la Nation". Constitution de L'Esthonie : "C'est une république indépendante, dont le pouvoir souverain est entre les mains du peuple,etc.

La Constitution de 1875 est muette sur le principe de la souveraineté du peuple mais elle l'organise.

La constitution de 1875 est muette sur le principe de la souveraineté du peuple, cependant la question fut posée de savoir si on proclamerait le principe. Le 24 Février 1875, Raoul Duval déposa une formule analogue à la formule traditionnelle, qu'il avait trouvée dans les constitutions, et la déclaration de souverai-

Source : BIU Cujas

neté du peuple fut rejetée par 476 voix contre 30. Ce n'est pas à dire qu'il y avait à l'Assemblée Nationale 476 personnes qui ne croyaient pas à la souveraineté du peuple et 30 seulement qui y croyaient. Dans cette majorité de 476 personnes, il y a ceux qui votent contre la souveraineté du peuple avec le député Collin, parce qu'ils trouvent ce principe absurde et qu'ils le disent . Puis, il y a ceuxqui votent contre la déclaration, parce qu'ils estiment que la souveraineté du peuple est un principe si évident qu'il va de soi et qu'il est inutile de l'exprimer. Par conséquent ici encore, on voit les conditions dans lesquelles a été élaborée la constitution de 1875; on va rapidement on veut des choses pratiques, on veut aboutir et pour cela on ne veut pas de déclaration de principe.Mais si la constitution de 1875 n'affirme pas la souveraineté du peuple, en réalité, elle l'organise. En effet, tous les pouvoirs émanent de la Nation, c'est le peuple qui élit la Chambre des députés, il élit les électeurs sénatoriaux directement ou indirectement; le Sénat et la Chambre des députés à leur tour élisent le président de la république. Le président de la république nomme les ministres, les ministres nomment les fonctionnaires, par conséquent, la souveraineté du peuple est pratiquement organisée.

La portée du principe de la souveraineté du peuple.

Mais il faut serrer d'un peu près la portée du principe; il faut distinguer la souveraineté de l'Etat et la souveraineté dans l'Etat. La question de souveraineté de l'Etat est une question de droit international d'abord. Est-ce que l'Etat a la pleine liberté internationale ou bien est-ce qu'il est membre d'une confédération, d'un Etat fédéral ? Est-il un Etat protégé, est-il un Etat vacant, est-il un Etat souverain, etc ? Donc la question de souveraineté de l'Etat se pose d'abord en droit international.

Elle se pose ensuite dans le droit interne. Il s'agit de savoir si l'Etat est un souverain absolu ou bien si la souveraineté de l'Etat doit être limitée par des garanties données aux particuliers ? Donc, lorsque l'on parle de la souveraineté de l'Etat, on considère l'Etat et ses droits soit à l'égard des autres Etats, soit à l'égard des citoyens auxquels l'Etat ordonne.

La question de la souveraineté dans l'Etat.

La seconde question est celle qui intéresse le principe de la souveraineté nationale, c'est la question de la souveraineté dans l'Etat. Qui, dans l'Etat, exerce le pouvoir de commander ? Il faut d'abord poser nettement la question : ce n'est pas une question de légitimité. Il ne faut pas considérer la question de la souveraineté dans l'Etat comme une

Source : BIU Cujas

question de légitimité, parce que, si nous posons la question sous cet angle et que nous affirmions la souveraineté du peuple comme un principe de légitimité, tout ce que voudra le peuple sera le droit. Or, nous ne pouvons pas affirmer que tout ce que veut le peuple est le droit et la raison. La question de la souveraineté dans l'Etat est une question d'organisation politique, c'est la question de savoir qui, en fait, possède la plus grande force politique, en second lieu, la question de savoir qui, dans une bonne organisation politique, doit posséder cette plus grande force politique ? Par conséquent, il y a une question de fait, qui est une question qui se résout par l'observation, et il y a une question d'opportunité et de bonne organisation politique. Si la plus grande force politique appartient à une classe, on est en oligarchie, en aristocratie, et enfin l'expérience actuelle de la Russie nous offre l'exemple du gouvernement des classes inférieures, c'est le bolchevisme; c'est le gouvernement d'une classe, mais ce n'est tout de même, ni l'oligarchie, ni l'aristocratie, c'est au contraire le gouvernement par le bas. Si la plus grande force politique appartient à la majorité des citoyens, on est alors en démocratie.

Démocratie sociale et démocratie politique.

Il faut bien noter la différence entre la démocratie sociale et la démocratie politique. La démocratie sociale peut se définir dans la formule : "Tout pour le peuple". La démocratie politique se définit par la formule : "Tout par le peuple". La démocratie politique est celle qui veut que ce soit le peuple qui gouverne. La démocratie sociale a eu des partisans, notamment en Allemagne. Il y a des Allemands qui ont dit: "La question de la démocratie est une question de pain et de beurre, une question de ventre même". Au contraire, d'autres disent :"La démocratie est une question de tête et de coeur", et alors c'est la démocratie politique. Le système de Bismark était de multiplier les institutions sociales en faveur de la classe ouvrière, afin que cette classe ouvrière soit docile et Bismark ajoutait : "Quand le peuple sera heureux, messieurs les social-démocrates auront beau jouer de la flûte, le peuple ne les suivra pas". Voilà donc le principe de la démocratie sociale : le peuple reçoit les bienfaits par en haut, il est, disent les adversaires du système : "comme du bétail à l'engrais, bétail que l'on soigne dans l'étable"; Au contraire, le principe de la démocratie politique veut que le peuple s'accorde à lui-même ses propres bienfaits. Et c'est là un peu la question actuelle, qui a été traitée ces jours-ci dans les journaux. Politique de prospérité, c'est la

Source : BIU Cujas

politique du gouvernement et alors à l'extrême gauche M. Léon Blum disait : "Non, la politique de prospérité c'est l'essence du bonapartisme", c'est la lutte entre l'idéal de la démocratie politique et l'idéal de la démocratie sociale.

Justification du principe démocratique

1° - Le principe démocratique se justifie d'abord par l'impossibilité de démonstration scientifique des systèmes contraires.

Comment on essaie de justifier la doctrine du principe démocratique

1°-Impossibilité de démonstration scientifique des systèmes adverses.

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

a)Le principe de l'hérédité

a) Le principe qui s'offre en premier lieu est celui de l'hérédité, au profit d'une famille ou dynastie qui a le droit de fournir le chef de l'Etat.

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

b)La doctrine de la prescription

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

c) La doctrine de la tradition historique

Plus admissible paraît une théorie très voisine de celle-là: la théorie de la tradition historique. C'est elle que soutenait à l'Assemblée Nationale le

Source : BIU Cujas

28 Mars 1791 le royaliste Cazalès, lorsqu'il disait : "Je ne crois pas que le roi tienne sa couronne de Dieu je ne crois pas à tous ces contes ridicules; il la tient du peuple. Mais il y a huit cents ans qu'il la détient, alors osez donc la lui enlever!" Il y aurait une tradition respectable et il faut la respecter. Mais les traditions ne peuvent fonder le droit. Les révolutions sont le point de départ de nouvelles traditions.

2° - La démocratie ne se justifie pas seulement par l'absence de justification scientifique des systèmes adverses, mais par des arguments qui lui sont propres. En premier lieu, le principe démocratique est le plus juste, parce que dans ce système les lois sont faites pour le grand nombre; les lois sont faites pour ceux qui font les législateurs;dans un régime bourgeois censitaire, comme celui de la monarchie de Juillet,les lois sont faites pour la bourgeoisie, dans un régime démocratique, les lois sont faites pour l'ensemble du peuple.

2° - Raisonnements à l'appui du principe démocratique.

a)La démocratie est la plus humaine

b)La démocratie est la plus rationnelle

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

c)La démocratie est le plus sage

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

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

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

Les objections contre le principe démocratique

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

Source : BIU Cujas

Qu'il y ait quelque fondement dans ces critiques, on ne peut le nier. Mais la science comme l'art politique seraient trop faciles si ils offraient le choix entre le bien absolu et le mal complet. Le plus souvent il faut choisir entre un mal plus grand et un mal plus petit.

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

Le principe de la démocratie individualiste

La Révolution française a admis, non seulement le principe de la démocratie, mais le principe de la démocratie individualiste. Dans ce régime, la nation est composée d'individus isolés, égaux en droits et n'ayant pas d'autres liens entre eux que de faire partie de la même nation. Il ne doit y avoir aucun groupement intermédiaire entre la nation souveraine et l'individu qui obéit; par conséquent, pas de corporations , pas de syndicats de particuliers ou de fonctionnaires, pas de Cour souveraine, pas de parlements judiciaires qui résistent à la volonté nationale. La révolution française a eu la phobie du groupement qui a éclaté dans la fameuse loi le Chapelier; après avoir aboli les corporations maîtrises et jurandes, ce texte interdit toute action collective, soit aux patrons pour faire monter le prix des marchandises ou pour faire baisser le prix du travail, soit aux ouvriers pour faire monter le taux du salaire. La Révolution française a été individualiste et on le lui a vivement reproché; mais peut-être que maintenant, s'ils revenaient les hommes de la révolution s'apercevraient en présence des exagérations du mouvement syndicaliste que leurs appréhensions n'étaient pas injustifiées; syndicalisme des ouvriers groupés dans la confédération générale du travail, syndicalisme des grands intérêts patronaux, du commerce, de la grande industrie des mines ou du fer, tous ces syndicalismes prétendant exercer une influence sur la direction des affaires publiques. Mais surtout, ce que n'auraient pas admis les hommes de la Révolution, c'est le syndicalisme des fonctionnaires ressuscitant l'ancien système des corporations, maîtrises et des jurandes, dans ce que ce système avait peut-être de plus mauvais: le syndicalisme tendrait à faire oublier aux fonctionnaires que les

Source : BIU Cujas

services publics existent dans l'intérêt du public, et non dans celui des fonctionnaires; les fonctionnaires publics sont les serviteurs du public et le service n'est pas leur chose qu'ils pourraient gérer à leur guise L'Ecole n'est pas la chose des instituteurs. Les programmes, les méthodes, les principes ne doivent être fixés ni par les maîtres, ni par leurs syndicats, mais par la nation souveraine et ses représentants : Parlement, gouvernement. Le vieux dogme de la souveraineté populaire peut encore aujourd'hui, en présence de certaines exagérations, avoir une utilité actuelle.

Conception pragmatique des principes constitutionnels

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

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

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

1° - La souveraineté n'est pas un droit appartenant à une personne morale, qui serait la Nation. La révolution française a affirmé la personnalité de la Nation; à cette personnalité de la Nation, elle a attribué le droit de souveraineté ; elle lui a reconnu le droit de se faire représenter, etc... Voici quelle a été l'utilité pratique de cette affirmation: Au moment où elle a été lancée dans le monde, il s'agissait de contester et de combattre la souveraineté du roi; on a cru qu'on ne pourrait la combattre utilement qu'en la remplaçant. Il y avait une personne souveraine, qui était le roi. Il fallait trouver une autre personne souveraine qu'on dresserait contre lui. Alors, les hommes de la Révolution ont trouvé cette personne souveraine dans la personne morale qu'était la Nation. On a pris la couronne au roi et on l'a mise sur la tête de la Nation. Mais cette doctrine qui a eu son moment d'utilité et sa grandeur historique est, du point de vue purement rationnel et scientifique, injustifiable et injustifiée.

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

Source : BIU Cujas

Tout ordre émanant de la majorité n'est pas un ordre légitime

2° - Tout ordre émanant de la majorité n'est pas un ordre légitime.

Il y a une différenciation qui se fait, dans la notion entre gouvernants et gouvernés; il y a des hommes qui gouvernent, et l'ordre public exige toujours un minimum d'obéissance aux gouvernants. Mais cela ne veut pas dire que tout ordre émanant de la majorité soit un ordre juste. Contre les prétentions à l'omnipotence et à l'infaillibilité parlementaires, à l'omnipotence et à l'infaillibilité démocratiques, il est nécessaire de maintenir les principes des grands libéraux du commencement du XIXème siècle, Royer Collard, Benjamin Constant etc. Il n'y a qu'une seule souveraineté, la Raison; si l'on avait pris le pouvoir absolu au roi pour le donner à une Chambre des Députés, cela ne valait pas la peine de faire des révolutions.

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

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

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

Ma conclusion sur le principe démocratique est tout imprégnée de relativisme, de pragmatisme et de sentiment de l'utilité commune. A notre sens, dans l'état actuel de l'éducation du peuple français, la démocratie libérale apparaît comme le moins mauvais des gouvernements . Nous ne disons pas autre chose.

Source : BIU Cujas

Accabler ce système de critiques, c'est facile et on peut à bon marché recueillir des applaudissements.

Il est plus difficile d'apporter dans ces critiques, une idée ou même une formule nouvelle. Tout a été dit et l'on vient trop tard.

Il est surtout difficile de donner à ces critiques une conclusion positive.

Il ne faut pas se demander dans ces conditions, les résultats d'une critique purement destructive de la démocratie.

Il y a cent ans, l'alternative était, à peu près partout, roi ou peuple.

Aujourd'hui elle n'est nulle part en ces termes. Le roi. le roi subsiste , ce n'est qu'en faisant sa place toute petite, plus ou moins petite, qu'il parvient à se faire admettre : c'est le cas de l'Angleterre, de l'Italie, de la Hollande.

Nulle part, en aucun pays, l'alternative ne se pose entre peuple et pouvoir absolu. A plus forte raison, ne se pose-t-elle pas en France.

Mais il se pose une autre alternative dont il faut clairement voir les termes.

A l'heure présente, l'alternative se pose entre, d'une part, le système de la démocratie libérale, et d'autre part des systèmes obscurs, encore insuffisamment définis et qui présentent ce caractère syndicaliste. Syndicalisme à la mode italienne ou syndicalisme à la mode russe. On ne peut pas sortir de ce dilemne. Ou bien on restera dans la démocratie libérale, ou bien on ira vers un certain syndicalisme. En Italie, à la place du système traditionnel de la démocratie libérale, on a construit tout un édifice syndicaliste, les ouvriers sont embrigadés dans une espèce d'armée syndicale, et les patrons sont également embrigadés dans une armée syndicale.

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

Source : BIU Cujas

Conséquences du principe démocratique

Les conséquences du principe de la démocratie politique. Observation préliminaire

Quelles sont les conséquences du principe de la démocratie politique ?

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

Le plus grand nombre possible d'individus doit participer à la direction des affaires publiques

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

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

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

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

1° - Cet ensemble de citoyens, dont on vient de parler, fait tout lui-même. Ce sont les citoyens qui votent les lois, nomment les fonctionnaires, prennent les décisions, etc..C'est le système de la démocratie directe.

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

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

Source : BIU Cujas

SECOND DES GRANDS PRINCIPES SUPPOSES PAR LA CONSTITUTION DE 1875

Le régime représentatif

Le nombre le plus grand possible d'individus doit participer le plus directement qu'il est possible à la gestion de l'Etat. Ainsi se formule le principe démocratique.

Dans les divers degrés où se réalise cette idée de caractère direct, de la participation populaire, se place le régime représentatif.

Ces degrés peuvent être ramenés à trois. 1) - Le gouvernement direct, 2)- Le gouvernement représentatif, 3) - Entre les deux, un système mixte, celui dit du referendum.

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

Le gouvernement direct

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

Chaque année, le peuple de ces cantons se réunit dans une prairie, dans une vallée, sous la présidence du landamman, sorte de chef de l'Etat élu, et vote les lois, nomme les députés, aux assemblées fédérales, désigne les fonctionnaires. Jusqu'au XVIIIème siècle, cette assemblée de peuple pouvait seule prononcer la peine de mort. Au mois de Mai 1928, cette coutume a été supprimée dans le canton d'Uri. Les démocrates avancés étaient contre ce système; le clergé et les conservateurs se prononçaient pour la conservation de la démocratie pure. Les socialistes en étaient les adversaires, parce que

Source : BIU Cujas

d'abord il occasionne dérangement matériel du peuple, des paysans, des travailleurs.

Ensuite le vote est public. Lorsqu'on vote pour un député, il faut passer, soit à droite, soit à gauche, Lorsqu'on vote soit pour une mesure, soit pour un fonctionnaire, il faut lever la main devant ou se ranger d'un côté de l'assemblée , le gouvernement devant le clergé, devant les fonctionnaires, devant le patron: et sans effort, toutes les autorités politiques, religieuses ou sociales exercent une pression sur le vote du peuple. Si la Landgemeindre d'Uri a changé c'est parce que le peuple d'Uri aussi a changé. Autrefois, ces petits cantons suisses étaient enfermés dans leurs montagnes; l'étranger commençait aux sommets, que l'on ne dépassait jamais, aujourd'hui, il y a eu un brassage de peuple, dans ce canton d'Uri,se sont installés des usines avec des ouvriers, des chemins de fer avec des cheminots; que le peuple d'Uri ne se reconnaissait plus, lorsqu'il allait dans sa Landgemeindre, il y avait des étrangers et ces étrangers, en vertu de la loi fédérale, devaient voter, .

Le régime représentatif

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

Origine historique du régime représentatif

On fait remonter l'origine historique du régime représentatif à l'Angleterre du XIIIème siècle; les chevaliers des comtés et les députés des bourgs ayant formé la première représentation politique. On peut aussi faire remonter le régime représentatif aux Etats Généraux de l'ancien régime; un des gros défauts de cette institution c'était son absence de périodicité; depuis 1614 jusqu'à 1789, les Etats Généraux n'ont jamais été convoqués.

Origine doctrinale du régime représentatif

Quant à l'origine doctrinale, on peut la faire remonter à Montesquieu avec son livre de l'Esprit des Lois; à Voltaire avec ses Lettres philosophiques, qui s'appelèrent originellement "Lettres sur les Anglais", puis au livre de Mably "Observations sur l'Histoire de France", et aussi "Droit Public".

Toutes les constitutions françaises ont adopté le régime représentatif , sauf, la constitution Montagnarde du 24 Juin 1793, qui avait organisé un certain système de referendum. Mais cette constitution de 1793 n'a jamais été mise en oeuvre. En France, toutes les constitutions ont été représentatives, sauf une restriction

Source : BIU Cujas

pour le referendum en matière constitutionnelle (V. inf

La constitution de 1875 est représentative, sans qu'elle le dise expressément; mais dans l'article 1er de la loi constitutionnelle du 25 Février, on lit : : " "Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées : la Chambre des députés et le Sénat". Par conséquent, le pouvoir législatif est organisé suivant le principe représentatif.

Théorie de la représentation

Sur ce point, la doctrine politique est encore encombrée de doctrines métaphysiques, qui ont eu une importance historique. Dans la théorie classique de la révolution, il y a une personne, la Nation. Cette personne a une volonté et elle charge une assemblée d'exercer cette volonté. Il y a, par conséquent, un mandat donné par la personne "Nation" à une assemblée, d'exercer la souveraineté . La Nation charge ses représentants de vouloir pour elle.

Théorie de l'organe

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

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

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

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

L'idéal démocratique, c'est le gouvernement direct.

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

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

Le peuple est-il incompétent pour statuer directement

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

Le peuple est-il donc incompétent? Le problème est

Source : BIU Cujas

complexe, la solution dépend du degré d'éducation générale. Il y a des peuples plus évolués que d'autres.

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

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

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

Nature des rapports entre les représentés et les représentants.

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

Il y a d'abord comme toujours une théorie d'un côté, une théorie de l'autre, et une troisième théorie, qui vient se placer entre les deux.

La théorie civiliste du mandat

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

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

Conséquences pratiques de la théorie civiliste du mandat

Quelles sont les conséquences pratiques de cette théorie du mandat ?

1° - Les électeurs d'une circonscription donnée peuvent dicter à leurs élus un programme et leur imposer des solutions dans des problèmes déterminés.

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

Source : BIU Cujas

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

bberufungsrecht

Cette révocation, cette application de la théorie du mandat existe dans certaines pratiques constitutionnelles, notamment en Suisse, à Berne, à Schaffouse, où l'ensemble des électeurs peut toujours révoquer une assemblée. Il suffit de réunir un certain nombre de signatures pour que l'assemblée élue soit dissoute dans non ensemble. C'est le système de l'abberufungsrecht. Dans les Etats particuliers, dont l'ensemble forme les Etats-Unis, il arrive aussi très fréquemment que les élus peuvent être révoqués par les électeurs; c'est le

Recall

"Recall" . Lorsqu'on est arrivé à réunir un certain nombre de signatures contre un élu, la réunion de ce nombre de signatures, a pour effet d'ouvrir une période électorale, au cours de laquelle les élus visés peuvent être candidats, mais où aussi ils peuvent ne pas être réélus. Aux Etats-Unis, cette institution est poussée très loin. les juges sont élus et peuvent être révoqués ainsi par le peuple. Il y a d'ailleurs une garantie contre les abus. Ceux qui ont pris l'initiative de révoquer des élus doivent s'engager en cas d'insuccès c'est-à-dire au cas où les élus attaqués viendraient à être réélus, à payer les frais de l'élection.

4° - 4ème conséquence de la théorie du mandat. Les élus doivent rendre compte .

5° - Ils sont responsables.

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

Efforts faits par les élus pour s'affranchir de la servitude à l'égard de leurs électeurs

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

)Effort doctrinal. La théorie de l'élite ou de l'Election simple choix

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

De cette doctrine, il résulte : 1° - L'élu ne reçoit pas d'instructions de ses électeurs; 2° - Il statue en pleine indépendance. 3° Il s'inspire seulement des intérêts du pays.

Source : BIU Cujas

Dans cette doctrine, l'élection est analogue à la nomination d'un fonctionnaire; le fonctionnaire ne doit pas s'inspirer des désirs de celui qui l'a nommé. le juge doit statuer en pleine liberté de conscience sans se préoccuper du désir du Garde des Sceaux dans une espèce déterminée. De même, lorsque dans certains pays, (et en France sous la Révolution) on procède à l'élection des juges. Il est bien entendu qu'on ne donne pas de mandat aux juges autre que celui de statuer suivant leur conscience. L'électeur devrait choisir le meilleur et le plus capable en lui disant : "Vousferez pour le mieux, j'ai confiance en vous". Il y a d'autres élections pour lesquelles on ne fait pas intervenir l'idée de mandat; ainsi on n'a jamais soutenu que le Président de la République recevait un mandat du Parlement qui l'élit; le Parlement choisit le meilleur, le plus apte, le plus capable ou celui qui lui paraît tel, et lui laisse toute liberté pour accomplir ses fonctions Il est évident qu'encore ici, on ne peut pas arriver à une doctrine absolument ferme, absolument nette et que la vérité politique ne se laisse pas enfermer dans des formules de nature mathématique. Il y a un certain lien entre les électeurs et les élus; les élus doivent dans une certaine mesure s'inspirer des indications générales données par le pays et, si ces indications générales ne compromettent pas les intérêts supérieurs dont il a la garde, le Parlement a le devoir de s'incliner devant elles. Il est certain aussi qu'il faut reconnaître au Parlement un certain droit, de remontrance, de résistance. Il faudrait que les élus puissent revenir devant le peuple et le faire statuer à nouveau. C'est pour cela que, tant que le droit de dissolution sera paralysé dans notre constitution, comme il l'est depuis le 16 Mai 1877, nous n'aurons pas un régime représentatif fonctionnant normalement. On ne peut nier un ensemble d'instructions données par l'ensemble du pays à l'ensemble des Parlements.

Efforts d'organisation constitutionnelle pour affranchir l'élu de l'asservissement aux élections.

a)Prohibition du mandat donné par la majorité des électeurs

Mais il y a un point certain, c'est la prohibition absolue du mandat donné par la majorité locale des électeurs aux députés qu'ils ont élus.

Il y a à ce point de vue une prohibition expresse dans une série de textes constitutionnels. La déclaration royale du 14 Janvier 1789 déclarait : "Les députés à élire n'accepteront aucun mandat". Et un jour qu'oubliant les conditions dans lesquelles ils avaient été élus, certains membres de l'Assemblée Nationale s'en référaient perpétuellement au cahier qu'avaient rédigé leurs électeurs. Mirabeau leur dit qu'ils n'avaient qu'à les déposer sur le bureau de l'Assemblée et à revenir tranquillement au sein de leurs familles.

Source : BIU Cujas

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

La Constitution du 3 Septembre 1791, dans son titre III, chapitre I, section III, article VII, 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". Ce texte est classique et reproduit dans la constitution de l'An III. Aujourd'hui, dans l'article 13 de la loi organique sur l'élection des députés du 30 Novembre 1875, on trouve le texte suivant : "Tout mandat impératif est nul et de nul effet". Les moyens, qui vont être imaginés pour assurer l'indépendance des élus à l'égard des électeurs, sont d'abord, la nullité du mandat impératif, même quand il a été librement accepté; ensuite l'éloignement suffisant de la crainte de la réélection; en troisième lieu, l'irrévocabilité des élus.

Moyens imaginés pour assurer l'indépendance des élus vis-à-vis de leurs électeurs

Le premier moyen pour assurer l'indépendance des électeurs, c'est la nullité du mandat, même librement accepté, et en même temps la validité de l'élection. Une élection a été viciée par un mandat impératif l'élection est valable, et c'est le mandat impératif qui est nul, il y a là quelque chose qui choque un peu la morale ordinaire. Voilà un député qui accepte un mandat impératif, qui est élu, et auquel la Chambre vient dire : "Vous n'aviez pas le droit d'accepter ce mandat, alors vous en êtes libéré, mais vous allez quand même siéger". C'est la doctrine. En 1846, la Chambre des députés de la Monarchie de Juillet fut plus susceptible et plus délicate. Il y avait un député qui devant les électeurs censitaires de Poitiers avait déclaré : "Je m'engage à soutenir le présent mandat". La Chambre des députés l'a invalidé. Mais en 1894, M. Cluseret, ancien insurgé de la commune ayant accepté un mandat impératif, fut tout de même validé.

a)Nullité du mandat impératif, même librement accepté

Comment pratiquement, a-t-on essayé de faire fonctionner le caractère impératif du mandat ? C'est ici qu'intervient la pratique de la démission en blanc Le candidat avant d'être élu signe une lettre adressée au Président de la Chambre par laquelle il donne sa démission de député. Cette lettre est dite en blanc, parce qu'elle n'est pas datée. Le candidat remet cette démission à un comité, et lorsque le comité est mécontent, il n'a plus qu'à mettre la date et à envoyer la

La pratique de la démission en blanc.

Source : BIU Cujas

démission au Président de la Chambre. M. Allemane, élu à Paris, avait signé sa démission en blanc et le Comité avait envoyé la démission au Président de la Chambre. le Président de la Chambre prévenu, refusa la démission mais alors M.Allemane démissionne volontairement. Alors le Président de la Chambre et la Chambre sont obligés d'accepter cette démission, M. Allemane va de nouveau devant ses électeurs et il est réélu à une formidable majorité. Cela indique combien le système de la démission en blanc est imparfait puisqu'en somme on s'en remet à un comité qui prétend représenter ses électeurs sans aucun titre.

Le système de la démission en blanc est donc périmé en France, on n'en parle plus depuis 1894. Mais en 1928, ce système a pris un renouveau d'actualité en Roumanie.Au mois de Mars, le général Averesco, du parti du peuple, dépose au Sénat une interpellation sur ce fait que tous les membres de la majorité ont signé leur démission en blanc, et M. Maniu qui est le chef du gouvernement, le Président du Conseil représentant le parti national paysan, a déclaré qu'en effet, l'article 49 des statuts du parti national paysan impose à tous les élus du parti la démission en blanc, qui est remise alors au comité, directeur du parti, et M. Maniu exposait que les partis démocratiques ont besoin de discipline et qu'il ne peut y avoir de discipline que si le parti organisé peut révoquer les membres des chambres. C'est alors le gouvernement du pays par les fameux militants, et rien n'est redoutable comme un militant, c'est l'homme qui s'agite et qui n'arrive pas.

b)Eloignement suffisant de la crainte de la réélection

Il faut, en second lieu, pour que le député soit indépendant, un éloignement suffisant de la crainte de la non réélection. A la fin d'une législature, les élus font à propos du vote du budget de la surenchère pour attirer la bonne volonté de catégories d'électeurs. Dans une démocratie, l'ensemble du peuple, le contribuable, le consommateur, n'a aucune espèce de reconnaissance pour celui qui le défend, Le député qui se consacrerait à défendre le consommateur ou le contribuable, serait à peu près sûr de ne pas être réélu. Il faut pour être réélu favoriser des catégories d'électeurs parce que, si l'ensemble d'électeurs n'ont pasde reconnaissance, ces catégories ont de la rancune. Si on veut que les députés agissent pendant un certain temps avec une certaine indépendance, il faut leur donner le temps de ne pas penser aux électeurs. Pour atteindre ce but, il y a deux voies : les nommer à vie ou bien les déclarer non rééligibles. C'est ce second système qu'avait organisé la constitution du 3 Septembre 1791. Les membres de l'Assemblée législative étaient élus une première fois

Source : BIU Cujas

pour deux ans; ils pouvaient ensuite être réélus une seconde fois pour deux ans, mais après ces quatre ans, ils devaient rentrer dans la vie privée pour deux ans. Il ne fallait pas qu'il y eût des personnes qui fassent une carrière des élections politiques.

c)La durée du mandat législatif

Il faut aussi la durée suffisante du mandat. Sur ce point, notre histoire constitutionnelle nous offre des solutions extrêmement variées. La durée du mandat est en raison indirecte de la force des sentiments démocratiques d'un pays. Plus la démocratie triomphe, plus court est le mandat, et tous les mouvements de réaction se sont accompagnés d'un allongement du mandat législatif. Le summum de la démocratie en France, c'est la constitution montagnarde du 24 Juin 1793, qui n'a jamais été appliquée. Les députés étaient élus pour un an. Antérieurement, la constitution du 3 Septembre 1791 faisait élire les députés pour deux ans. Dans la constitution directoriale de l'An III votée pendant la réaction thermidorienne, après la chute de Robespierre, les députés sont élus pour trois ans. Le maximum de durée du mandat législatif arrive avec le Ministère de M. de Villèle, en 1824 : les députés sont élus pour sept ans. Pendant le second empire, la durée du mandat est de six ans, et actuellement elle est de quatre ans. Aux Etats-Unis, les membres de la Chambre des représentants sont élus pour deux ans. Autrefois les membres de la Chambre des Communes étaient élus pour sept ans; maintenant ils sont élus pour cinq ans, mais à la Chambre des Communes la dissolution joue fréquemment , de sorte qu'on ne peut pas dire que les membres de la Chambre des Communes soient élus pour plus longtemps pratiquement que les membres de la Chambre française.

Système du referendum ou gouvernement semi - direct

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

Le régime du referendum ou gouvernement semi-direct

Dans ce système, le peuple peut lui-même faire certains actes de la vie publique. Il ne les fait pas par la présence matérielle de tous les citoyens dans un même lieu, il les fait en déposant dans une urne un bulletin qui exprime sa volonté. Ce mot de referendum vient de l'expression employée dans les conférences diplomatiques, mais surtout dans les anciennes diètes du temps du Saint Empire Romain Germanique. Ces diètes

Source : BIU Cujas

ou ces conférences prennent une décision ad referendum c'est-à-dire avec la réserve qu'on en référera aux mandants. L'expression s'applique d'une façon extrêmement exacte, lorsque le Parlement prend une décision, en se réservant de se faire approuver par l'ensemble du peuple. Le Parlement fait une loi et dit : "Cette loi ne sera définitive que si le peuple l'approuve". Seulement il y a d'autres formes du gouvernement semi-direct, notamment en Suisse, où le peuple peut prendre l'initiative des lois. Alors l'expression ad referendum ne s'applique plus avec la même exactitude. Aussi, ce mot n'est-il usité qu'en France. En Suisse, la votation populaire prend le nom de plébiscite, en France, nous réservons ce mot à une institution particulière qui a fonctionné sous le Premier et sous le Second Empire; Dans le plébiscite au sens français de l'expression, le peuple prend une double décision : 1° - Il affirme sa confiance dans un homme; 2° - il approuve un acte de cet homme. C'est ainsi que sous le Second Empire, les formules du plébiscite portaient toujours le nom de l'Empereur plus la décision sur une modification constitutionnelle.

Le droit positif français exclut le referendum

La Constitution de 1875 adopte le principe représentatif pur et exclut le referendum. Elle n'emploie pas ces termes doctrinaux, mais sa décision n'en est pas moins nette et certaine. L'article 1er de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875, s'exprime en effet dans ces termes : "Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la chambre des députés et le Sénat". Il n'y a donc aucune place pour le peuple. D'autre part, l'article 3 de la même loi, dans la deuxième phrase porte : "le président de la république promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres". Entre le vote des chambres et la promulgation présidentielle, il n'y a donc aucune place pour le peuple.

Les conséquences de ces idées sont les suivantes:

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

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

2ème conséquence - Les Chambres violeraient di-

Source : BIU Cujas

rectement la constitution si, en présence de problèmes concrets, elles ne décidaient pas pleinement et si elles prétendaient s'en remettre à la décision du peuple. Le 15 Décembre 1906, la question préalable a été opposée à M. Archimbaud qui avait demandé que le peuple statuât sur l'augmentation de l'indemnité parlementaire (Referendum de décisions) Le 3 Juillet 1905, elle fut opposée à M. Raiberti qui proposait de consulter le peuple sur l'opportunité de la séparation des Eglises et de l'Etat (referendum de consultation).

Etude théorique du referendum

Le droit positif français exclut donc le referendum. L'institution peut être étudiée en elle-même, dans son principe et dans ses effets.

es avantages u referendum

Il présente des avantages, il est incontestablement plus en harmonie avec le principe démocratique; il évite le despotisme des assemblées; il assure la concordance entre la majorité parlementaire et le pays; il est un instrument de pacification, etc. Il est certain que très souvent les Chambres pour des motifs divers ne correspondent pas à la majorité du pays.

Le referendum remédie à cette discordance. Il est donc un instrument de pacification et de stabilité.

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

ritiques adressées au régime u referendum

1° - Le referendum ne serait pas éclairé. - Nous répondons que le referendum peut parfaitement statuer sur certaines questions concrètes. Si l'on reprend, par exemple, la proposition de M. Raiberti, le peuple savait parfaitement s'il voulait ou non la séparation des Eglises et de l'Etat.

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

3° - Le referendum fatiguerait le peuple. C'est vrai, si on en abuse; en ce cas, les absents sont innombrables; il faut éviter de déranger les électeurs à tout propos.

4° - Le referendum serait coûteux. Il est peu coûteux s'il est juste, ce qui est coûteux ce sont les erreurs.

Source : BIU Cujas

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

En France, il y a une objection qui est l'objection politique: elle est fondamentale, essentielle. On a peur d'un coup d'Etat, on a peur que si le peuple se prononce pour un homme, cet homme renverse la République. A cela on peut répondre qu'un pays ne peut pas vivre perpétuellement sur des souvenirs. Il y a des peuples qui sont des peuples parfaitement démocratiques comme le peuple suisse et le peuple américain, où il n'y a pas de coups d'Etat, et à mesure précisément que la légende bonapartiste commence à entrer dans l'histoire, on peut revenir aux principes démocratiques et admettre, au moins dans les cas graves, le referendum.

Expérience du referendum en France et dans les pays étrangers

1°- En France

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

a) Referendum constitutionnel

La France l'a connu sous ses deux formes : referendum proprement dit, plébiscite.

Toutes les constitutions de l'époque révolutionnaire ont été soumises directement à l'approbation du peuple.

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

Cette expérience suggère des observations :

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

2° - Le fait qu'une constitution a été approuvée par le peuple, même à une grosse majorité, ne lui confère aucune stabilité particulière. La constitution montagnarde du 24 Juin 1793 avait été approuvée par près

Source : BIU Cujas

de deux milliers de suffrages (1.801.918) contre onze mille (11.610); elle ne fut jamais appliquée. La constitution de 1875 n'a pas été soumise au peuple; c'est celle de toutes qui a le plus duré.

b)Le referendum législatif dans la constitution montagnarde de 1793

Nous avons dans notre histoire constitutionnelle une simple tentative de referendum en matière de lois ordinaires; c'est celle qui a été faite dans la constitution montagnarde du 24 Juin 1793 qui ne fut jamais appliquée Elle distinguait dans les actes du Corps législatif, deux catégories : 1° - Les lois, - 2° - les Décrets. Les lois étaient les actes du Corps législatif sur les objets importants. Les décrets étaient les actes du corps législatif sur les matières de moindre importance. La constitution dressait d'une part la liste des matières, qui étaient du domaine de la loi, et d'autre part, celle des matières qui formaient le domaine du décret

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

2) A l'étranger

Ce système n'a jamais vécu.

Le referendum à l'étranger. Ses divers aspects.

L'étranger, au contraire, nous offre une expérience très large et intéressante.

Le referendum se présente comme antérieur ou postérieur.

Le referendum antérieur

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

Le referendum postérieur

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

Le referendum obligatoire et le referendum facultatif

Referendum obligatoire et referendum facultatif. Il y a referendum obligatoire lorsqu'une décision ne peut être prise qu'avec l'approbation du peuple.

En Suisse, une modification à la constitution n'est définitive que si le peuple l'a approuvée.

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

Le referendum peut être demandé par les Assemblées elles-mêmes, qui hésitent à prendre seules la responsabilité d'une décision et qui s'en remettent au peuple.

Source : BIU Cujas

Il peut être demandé aussi par le peuple, c'est-à-dire que les assemblées ayant voté une loi, le peuple exige que cette loi lui soit soumise . Ce referendum prend le nom de "veto". Le peuple s'oppose à la mise en oeuvre d'une loi avant qu'il l'ait approuvée. La constitution allemande de Weimar a imaginé ou plutôt a introduit dans la pratique constitutionnelle une troisième catégorie de referendum facultatif, c'est le referendum facultatif de la part du Président, le Président du Reich pouvant provoquer le referendum.

L'initiative populaire

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

Dans quels pays fonctionne le referendum

a) Suisse

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

b)Le referendum aux Etats-Unis

Aux Etats-Unis, le referendum existe dans l'Etat Fédéral, pour les matières constitutionnelles; la constitution ne peut être modifiée que moyennant l'approbation du peuple. Dans les Etats particuliers, dont l'ensemble forme la Fédération américaine, on trouve le referendum constitutionnel et aussi, avec un développement remarquable, le referendum en matière législative. Il a progressé en raison de la déconsidération qui entourerait les assemblées. Lord Bryce, qui fut ambassadeur d'Angleterre, à Washington, a écrit dans sa"République américaine" que les Américains vivent avec leur Parlement comme la vigne avec le phylloxera. Les Américains ont dressé des grillages autour des parlements comme on en pose pour limiter les ravages du rongeur. Cette préoccupation apparaît dans

Source : BIU Cujas

toute une série de dispositions; les constitutions des Etats particuliers qui sont extrêmement longues; il y a donc nombre de matières qui, dans les autres pays, sont du domaine législatif et qui, dans ces pays, combent dans le domaine constitutionnel. Aussi, ces matières sont mises à l'abri de l'emprise des assemblées particulières (l'autorisation de loteries, l'autorisation de banques d'émission, etc.) Les hommes occupés, avocats industriels, n'entreraient pas dans les assemblées. Au contraire, ils consentent à aller dans une constituante qui ne siège que pendant quelques semaines et pour prendre une décision importante sur une matière, qui intéresse au plus haut degré les destinées du pays. Cette méfiance à l'égard du législatif apparaît aussi dans la très courte durée des sessions. Il y a des États de l'Amérique du Nord, où il est entendu que les assemblées ne doivent pas siéger pendant plus de deux mois. Il y en a certains mêmes, qui donnent une indemnité journalière aux députés, puis qui décident au bout de deux mois que, s'ils veulent rester, ils ne seront plus payés. Le zèle faiblit avec la fin de l'indemnité parlementaire. C'est dans ce système de précautions contre le Parlement que prend place le referendum; que le domaine laissé au Parlement est réduit et dans ce domaine le Parlement ne fonctionne qu'avec le contrôle extrêmement rigoureux du peuple.

g)Le referendum dans les constitutions européennes

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

Source : BIU Cujas

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

Le referendum a fonctionné à plusieurs reprises en Allemagne : 1° - Au sujet des biens appartenant aux princes. Il s'agissait de savoir ce que les princes détrônés conserveraient de leurs biens particuliers, et ce qu'ils laisseraient au Reich. 2°- Au sujet du problème naval, Le Reichstag avait décidé la mise en chantier d'une série de croiseurs cuirassés et naturellement la gauche pacifiste de l'Allemagne s'était élevée contre ce programme militariste; le referendum a échoué. Et en novembre-décembre 1929, nous sommes témoins d'une tentative nationaliste contre le plan Young et les réparations dues aux puissances alliées (Plébiscite Hugenberg)

La procédure du referendum en Allemagne

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

Le referendum existe aussi en Prusse, article 8, numéro 2, de la constitution du 30 Novembre 1920. Une initiative populaire peut demander : 1° - la modification de la charte, 2° - le vote de la modification de la proposition de loi, 3° - la dissolution de la diète. Ainsi, le peuple prussien peut révoquer la Chambre. Jusqu'ici , je ne connais pas d'expérience analogue. On voit que, quand on s'obstine en France à dire que le referendum est quelque chose d'impossible, que c'est une idée théorique, une utopie, absolument irréalisable, on peut répondre qu'à l'heure actuelle dans l'immense majorité de l'Europe, le referendum fonctione sans produire de révolutions.

Source : BIU Cujas

TROISIEME DES PRINCIPES DU DROIT CONSTITUTIONNEL COMMUN SUPPOSES PAR LA CONSTITUTION DE 1875

La séparation des pouvoirs

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

Cependant des accords publicistes qui ont trouvé des continuateurs jusqu'à nos jours ont considéré le problème sous un aspect pour ainsi dire métaphysique. Ils ont considéré que les pouvoirs existent avec une so sorte de réalité et l'abstraction juridique les a poussés même à se demander si les pouvoirs ne sont pas des personnes morales.

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

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

Lorsqu'on a posé le principe de l'existence de ces pouvoirs, les conséquences qui en découlent ne sont pas déterminées par une logique mathématique, mais par l'opportunité pratique.

En quoi consiste la règle de la séparation des pouvoirs

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

Sa formation historique

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

Source : BIU Cujas

sibles des assemblées parlementaires sur le pouvoir exécutif et sur le pouvoir judiciaire.

Son origine doctrinale

En France, l'idée de séparation des pouvoirs ne peut pas être séparée du nom de Montesquieu. C'est lui qui a jeté l'idée dans la circulation, dans son livre le plus connu : "L'Esprit des Lois", qui a paru en 1748, au livre XI, chapitre VI. C'est là qu'on trouve quelques formules célèbres :"Lorsque dans la même personne ou dans le même corps, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté". Par conséquent, première affirmation de Montesquieu; pas de liberté politique, si l'exécutif se confond avec le législatif. "Tout serait perdu, continue Montesquieu, si le même corps ou les principaux ou des nobles ou du peuple, gardaient les trois pouvoirs". Et il conclut : "Ilfaut que par la force des choses, le pouvoir arrête le pouvoir". C'est à-dire qu'il faut que les pouvoirs se fassent équilibres, se fassent opposition les uns aux autres et par cette opposition des pouvoirs on évite le despotisme.

La formule américaine des freins et contrepoids

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

Rôle capital du principe sous la Révolution

Avec la Révolution, le principe théorique de Montesquieu est devenu un dogme constitutionnel directement promulgué dans des textes.

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

Combinaisons auxquelles peuvent donner lieu les rapports entre les pouvoirs .

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

Le système de l'isolement des pouvoirs.

1° - L'isolement des pouvoirs. Cette forme est réalisée dans la constitution monarchique du 3 Septembre 1791, mais surtout dans la constitution directoriale de l'An III. (ainsi appelée, parce que le pouvoir exécutif était confié à un Directoire de cinq membres)' L'Assemblée législative était divisée en deux Chambres: Le conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens.

Source : BIU Cujas

Dans ce système, l'exécutif n'a presque aucun rapport avec le législatif. 1°- Les membres du Directoire et même les Ministres ne peuvent pas entrer dans les assemblées . C'est à cette époque que les rapports inévitables entre les pouvoirs publics ont été assurés par ce que l'on appelait des "messagers d'Etat", sortes de facteurs de haut vol qui portaient solennellement d'un pouvoir à l'autre des messages écrits. L'institution fut supprimée en 1814, à raison de sa complète inutilité.

Dans le système de l'isolement le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif n'ont aucune action l'un sur l'autre.

2° - Les chambres fonctionnent sans que le pouvoir exécutif puisse exercer sur elles aucune espèce d'influence. Elles sont permanentes, c'est-à-dire qu'elles s'assemblent quand il leur plaît. Le Directoire ne les convoque pas, ne les ajourne pas, ne les proroge pas. A plus forte raison, le Directoire ne peut pas dissoudre le Conseil des Anciens ou le Conseil des Cinq cents. Enfin le pouvoir exécutif n'a aucune espèce de rôle dans l'élaboration de la loi. Il n'a pas le droit de proposer la loi réservé au Conseil des Cinq cents. Il ne participe pas à l'élaboration de la loi comme le font aujourd'hui les ministres, puisqu'il n'entre pas aux assemblées. Enfin, lorsque la loi a été votée par le Conseil des Cinq Cents d'abord, par le Conseil des Anciens ensuite, elle est définitive et le Directoire n'y peut rien .

3° - A l'inverse, le pouvoir législatif n'a aucune action sur le pouvoir exécutif. Les Directeurs ou les ministres ne sont pas responsables politiquement devant les chambres. Toutefois, le Conseil des Cinq Cents peut mettre les Directeurs en accusation, mais seulement en cas de crime. Il y avait donc là une tentative d'isolement entre les pouvoirs; elle a absolument échoué, puisque l'époque du Directoire est marquée par toutes sortes de troubles et a fini par le coup d'Etat de Brumaire.

Les systèmes qui organisent la collaboration entre les pouvoirs

La plupart des constitutions organisent une collaboration des pouvoirs dans des équilibres différent quand il y a prédominance des assemblées, c'est le gouvernement d'Assemblée, quand il y a prédominance de l'exécutif, c'est le gouvernement présidentiel, quand il y a collaboration équilibrée, des pouvoirs séparés, c'est le régime parlementaire.

Le gouvernement d'assemblée

Dans le gouvernement d'assemblée, le pouvoir exécutif n'est pas à proprement parler un pouvoir indépendant en face de l'Assemblée . Il n'est qu'une délégation de l'Assemblée. Ce système a fonctionné en France à toutes nos époques provisoires, quand nous avons eu des assemblées constituantes. La convention(1792-1795) a exercé le pouvoir exécutif au moyen d'un comité qui

Source : BIU Cujas

était pris dans son sein, d'un comité de membres de la Convention : "Le Comité de Salut Public" était chargé du gouvernement. On a retrouvé ce système avec la Constituante de 1848. Au lendemain de la chute de Louis-Philippe , la constituante de 1848 a chargé un comité de cinq membres d'exercer le pouvoir exécutif; Au lendemain des journées de juin, l'Assemblée, un peu effrayée par les troubles populaires, a confié le pouvoir exécutif à un seul homme, le général Cavaignac. Enfin, l'Assemblée Nationale de 1871, qui était aussi une assemblée souveraine, avait confié le pouvoir exécutif à M. Thiers, se réservant de pouvoir toujours le révoquer, quand M. Thiers ne ferait pas sa politique, ce qui est arrivé au 24 Mai 1873. Le gouvernement d'assemblée n'a jamais été en France qu'un expédient exceptionnel des périodes transitoires. Ce système trouva son expression théorique pendant l'élaboration de la constitution de 1848, avec l'amendement Grévy. La Constituante se demandait si elle créerait un véritable président de la République, c'est-à-dire un personnage stable, indépendant, nommé pour une durée déterminée, et irrévocable par l'Assemblée . C'est alors qu'elle fut saisie par M. Grévy du fameux amendement qui porte son nom; il tendait à ce que la Chambre unique nommât un Président du conseil, qui nommerait les autres ministres et serait toujours responsable devant elle. M. Grévy a occupé, sous la Constitution de 1875, la fonction dont il démontrait l'inutilité en 1848.

Le gouvernement des assemblées en Suisse.

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

Le gouvernement d'assemblées dans les constitutions européennes du lendemain de la guerre

Dans plusieurs des constitutions européennes du lendemain de la guerre, il n'y a pas de président de la République. C'est l'assemblée qui nomme le président du Conseil, lequel est toujours responsable devant elle. C'est le cas de la Prusse (art. 58) de l'Esth (art. 59) C'est donc l'expérience de l'amendement Grévy qui se poursuit dans la pratique.

Source : BIU Cujas

Notons toutefois qu'en Prusse, il y a un correctif à l'omnipotence de l'Assemblée. Le Président du Conseil mis en minorité peut en appeler au peuple en prononçant la dissolution de la Diète.

Le gouvernement présidentiel
L'élection du président aux Etats-Unis

Au système du gouvernement des assemblées s'oppose le système dit du gouvernement présidentiel. C'est un système de séparation des pouvoirs avec prédominance de l'exécutif. Le système du gouvernement présidentiel trouve son type le plus marqué dans la constitution des Etats-Unis d'Amérique, qui date de 1787, c'est la constitution écrite dont l'expérience a été pendant le plus longtemps prolongée.

Le système de la fédération se retrouve dans les Etats particuliers. Il est appliqué également dans certains Etats de l'Amérique du Sud. Aux Etats-Unis, le Président des Etats-Unis (ne pas dire Président de la République) est seul chef du gouvernement, en même temps que chef de l'Etat.

Il est élu par le peuple. Si on veut avoir un président effacé, qui laisse agir les ministres, il faut faire ce que nous avons fait en France, il faut faire élire le président de la République par les Chambres. Mais si on veut un président actif, qui soit véritablement le chef du pays, qui soit un gouvernement, qui ait de l'autorité, il faut le faire élire par le peuple. Aux Etats-Unis, le président est donc élu par le peuple. Il est élu à deux degrés : Dans chaque Etat, les citoyens choisissent un certain nombre d'entre eux qui éliront le Président de la République. Dans la pensée des auteurs de la constitution de 1787 exprimée dans "Le Fédéraliste" ce suffrage à deux degrés devait être un suffrage "fultre", la masse des citoyens devait choisir un certain nombre d'électeurs, qui à leur tour choisiraient le citoyen le plus digne pour être placé à la tête de l'Etat, l'élection du premier degré est un mandat de confiance, donné par les électeurs à quelques-uns d'entre eux; Mais la pratique a absolument altéré le système : il n'y a pas d'électeur, qui se présente pour être électeur présidentiel en s'engageant seulement s'il est élu à faire choix." Il y a des électeurs qui se présentent avec mandat formel de voter pour tel ou tel candidat dont le nom est indiqué sur les bulletins. C'est au moment où sont élus les électeurs et non point au moment où ils se réunissent pour désigner le Président de la République, que le Nouveau Président est considéré comme élu. C'est à ce moment qu'il reçoit les félicitations officielles des puissances étrangères. Les choses se passent donc comme s'il était élu directement par le peuple; il en tire une autorité considérable.

Source : BIU Cujas

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

Le président est libre de choisir ses ministres

Voilà l'esprit de la constitution des Etats-Unis ce n'est pas un gouvernement anonyme, c'est le gouvernement par un homme choisi par le peuple,Il en résulte naturellement puisqu'il doit faire une politique, qu'il doit être libre de choisir les instruments de cette politique.

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

Les ministres aux Etats-Unis, n'ont aucune

Les ministres n'ont aucune impulsion à recevoir des Chambres. C'est là la différence profonde avec ce qui se passe par exemple, dans l'Allemagne contemporaine, et surtout avec ce qui se passe dans le régime

Source : BIU Cujas

impulsion à recevoir des Chambres

parlementaire, tel qu'il est aujourd'hui pratiqué en France. Les ministres aux Etats-Unis n'ont aucune direction à recevoir des Chambres. D'abord, ils ne peuvent pas y entrer; ils ne peuvent donc pas être critiqués par le Parlement; ils sont absents. Dans les salles où siègent le Sénat et la Chambre des représentants, il y a en dehors des bancs des membres du Congrès une galerie où les ministres peuvent entrer, mais où ils entrent au même titre que le public; ils sont simplement des assistants muets et en dehors de l'enceinte parlementaire proprement dite. D'autre part, ils ne peuvent pas être pris dans les Chambres, on ne peut pas aux Etats-Unis être à la fois ministre et député ou ministre et sénateur.

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

Le législatif est indépendant de l'exécutif Le président n'influe pas sur l'activité des chambres

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

b) Le Président des Etats-Unis n'a pas l'initiative des lois.

Le Président des Etats-Unis n'a pas l'initiative des lois. Il peut seulement appeler l'attention du Congrès sur une matière importante, mais il ne peut pas déposer formellement un projet de loi rédigé en articles, le message du président est un coup de bâton dans l'eau ou un coup de pistolet tiré en l'air. Un système dans lequel le Président n'a pas l'initiative législative est quelque chose de tout à fait extraordinaire. C'est un système dans lequel le gouvernement n'a pas l'initiative du budget. Sans doute, la pratique est bien obligée de réaliser les connexions nécessaires entre l'exécutif et le législatif ; notamment, il y a ce qu'on appelle "la lettre du secrétaire du Trésor"

Source : BIU Cujas

qui écrit une lettre dans laquelle il expose les besoins financiers des Etats-Unis , mais il n'y a pas un budget rédigé en forme et présenté par le gouvernement.

Le droit de veto du Président

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

Le Sénat américain, conseil du Président

Il y a une autre exception en sens directement opposé. Le Sénat est le conseil du Président et il représente dans la République américaine le principe de l'égalité des Etats. Chaque Etat, quelle qu'en soit l'importance, élit deux sénateurs, on peut donc dire que le Sénat représente l'égalité des Etats. Ce Sénat est constitué par la constitution de 1787 comme le conseil du Président dont les actes les plus importants doivent être faits avec l'approbation du Sénat.

C'est le cas pour la nomination des ministres, toujours approuvée par la courtoisie sénatoriale.

Pour la nomination des ambassadeurs c'est autre chose. Le Sénat se sert de sa prérogative pour contrôler la politique étrangère du président lorsque certains de ses choix sont significatifs.

Pour la conclusion des traités internationaux, ils ne sont définitifs que lorsqu'ilsont été approuvés par le Sénat à la majorité des deux tiers. Il y a au Sénat, une commission des Affaires Etrangères extrêmement importante aujourd'hui présidée par le sénateur Borah; cette commission prétend diriger la diplomatie

Source : BIU Cujas

extérieure des Etats-Unis, et elle y arrive. On l'a vu pour le traité de Versailles. Les différents gouvernements des nations alliées étaient représentés par leur premier ministre, par les chefs de gouvernement. Les Etats-Unis étaient représentés par le Président Wilson, non seulement chef du gouvernement, mais encore chef de l'Etat. Le traité a donc été rédigé sous la pression du Président Wilson, jouissant alors d'un prestige formidable

C'est le Président Wilson qui a imposé ses volontés

La France a le droit, au point de vue de sa sécurité extérieure, d'avoir certaines préoccupations.

La préoccupation traditionnelle de la France c'est la frontière du Rhin. C'est lui qui nous a fait refuser la frontière du Rhin sous prétexte qu'il nous apportait quelque chose de beaucoup plus important, de beaucoup plus précieux, la garantie des Etats-Unis et celle de l'Angleterre et en outre celle de la Société des Nations. Il s'en revient donc aux Etats-Unis et le Sénat américain renverse tout, il n'approuve pas le traité de Versailles, Alors l'Angleterre retire sa garantie qu'elle prétendait n'avoir accordée que parce que les Etats-Unis étaient dans le jeu. Nous avons la Société des Nations qui est une grande institution, mais les Etats-Unis n'y sont pas. Voilà toute l'histoire de la fameuse liquidation de la guerre et de l'échec du traité de paix.

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

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

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

D'ailleurs, nous aurons une expérimentation française du système.

Le gouvernement présidentiel dans la Constitution de Janvier 1852

Elle a été faite par la Constitution du 14 Janvier 1852. Cette constitution vient après la Constitution du 4 Novembre 1848, qui déjà avait fait élire le Président par le peuple. Mais cette dernière essayait de combiner le gouvernement présidentiel avec le gouvernement parlementaire; le Président élu par le peuple voyait ces ministres responsables devant les Chambres. Le Président était responsable devant le peuple et les ministres étaient responsables devant

Source : BIU Cujas

les Chambres. Il y avait deux responsabilités, qui se surperposaient, d'où des difficultés inévitables, qui aboutissent au coup d'Etat du 2 Décembre 1851: A cette date, le prince Louis Napoléon , qui avait été élu Président de la République, dissout l'Assemblée Législative et adresse un appel au peuple. Il lui demande : 1° - d'approuver l'acte du 2 Décembre; 2° - de lui donner mandat de faire une constitution; Cette constitution élaborée par Louis Napoléon porte la date du 14 Janvier 1852; elle reste nationale républicaine jusqu'au mois de Novembre de la même année et fait élire le Président par le peuple pour 10 ans. Il choisit ses ministres, qui sont ses agents personnels, Mais à la différence avec la constitution des Etats-Unis, le Président de 1852 a action sur le législatif, c'est lui qui convoque le Corps législatif, qui l'ajourne, le proroge, il a même le droit de le dissoudre. Le caractère présidentiel est donc encore plus marqué qu'aux Etats-Unis. Cette constitution dont le chef porte officiellement le nom de "Prince Napoléon" est la préface immédiate de l'Empire

Le gouvernement présidentiel dans la Constitution de Weimar

Le système allemand de l'heure présente rappelle à la fois celui des Etats-Unis et celui de 1848. La constitution dite de Weimar de 1919 a été rédigée sous l'influence d'un professeur bien connu, M.Preuss sa pensée a été d'établir une constitution démocratique, mais en conservant tout ce qui, dans les régimes antérieurs, avait fait la force de l'Allemagne, notamment l'autorité de l'exécutif. La constitution de Weimar met à la tête du Reich un Président, élu par le peuple.

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

Source : BIU Cujas

ignore le nom des ministres. ce qui prouve leur rôle de second plan. Au contraire, le monde entier connaît le nom des principaux ministres allemands , et notamment du chancelier (Wirk, Stressmann, Muller.....)

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

Le régime parlementaire

Le régime parlementaire

La troisième formule de gouvernement est le régime parlementaire. C'est un régime de collaboration équilibrée de pouvoirs indépendants. Ne jamais dire que le régime parlementaire est le régime dans lequel il y a un Parlement; le régime dans lequel il y a un Parlement, c'est le régime représentatif. Aux Etats-Unis, il y a un Parlement, et il n'y a pas de régime parlementaire. Le régime parlementaire est celui dans lequel la direction générale des affaires publiques émane de la Chambre.

Les trois éléments du régime parlementaire

Il suppose trois éléments :

1° - Un Parlement élu et, autant que possible, divisé en deux assemblées. On peut imaginer un régime parlementaire avec une seule assemblée, mais dans le type classique, le régime parlementaire suppose deux assemblées.

2° - Un chef de l'Etat irresponsable et dont l'action s'efface derrière celle des ministres.

3° - Un cabinet, groupement de ministres, cheville ouvrière du régime parlementaire, responsable politiquement devant les chambres, et qui a la direction du gouvernement.

Schema du régime parlementaire

Dans le schéma du régime parlementaire, c'est le chef de l'Etat qui donne la vie aux Ministères, mais les ministères ne peuvent la garder qu'avec la permission des Chambres. Le Chef de l'Etat ,comme les ministres, mais les Chambres peuvent toujours les renverser.

Le chef de l'Etat dans le régime parlementaire

Le Chef de l'Etat , dans le régime parlementaire, n'est pas un chef du gouvernement. Il y a ce qu'on peut Ce régime est à deux têtes d'où l'expression de bicéphalisme gouvernemental : il y a le chef du gouvernement, qui est le premier ministre; le Président du Conseil, et il y a le Chef de l'Etat, qui est le Président ou le Roi. Comment s'est organisé ce régime parlementaire avec ce Président ou ce Chef de l'Etat, amenuisé au point que son action s'efface derrière celle des ministres.

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

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

Voici maintenant quels sont les principes de l'organisation du cabinet.

Principes de l'organisation du Cabinet, 1° - l'Unité

1° - L'unité . Le cabinet a une action unique; il forme un corps organisé. Il forme un Conseil Et cette unité est assurée par ce fait que le cabinet a un chef, qui est, en Angleterre, le Premier Ministre, en France le Président du Conseil

L'homogénéité

2° - L'homogénéité. Le cabinet doit être composé de membres ayant la même opinion politique. A cette règle sont apportées par la pratique certaines exceptions : les cabinets d'affaires, où entrent des hommes sans caractère politique, chargés d'expédier les affaires courantes dans les périodes de difficultés; les cabinets de concentration, où on essaie de rapprocher des éléments politiques voisins, ou enfin les cabinets d'union sacrée qui sont des ministères de périodes exceptionnelles comme celle de la guerre et où sont représentées toutes les opinions parlementaires.

3° La responsabilité politique

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

Le cabinet est à la fois un Conseil de gouvernement , et comme tel, il a une autorité en tant que corps, en tant que conseil des Ministres; mais il est en même temps une réunion de chefs de grandes administrations. Ce dernier trait différencie le cabinet parlementaire du Directoire de la Constitution du 5 Fruc-

Source : BIU Cujas

tidor de l'an III; le Directoire était un pouvoir exécutif collégial, composé de cinq directeurs; il dirigeait les affaires publiques. Mais les directeurs individuellement n'avaient pas la direction de départements ministériels; ils se réunissaient tous les cinq et ils votaient, ils n'étaient pas à la tête de ministères. Au contraire, dans le régime parlementaire, en principe, les ministres sont chefs de départements ministériels; et alors se pose la question que les Anglais appellent le problème du "gouvernement par amateur", à la tete des départements ministériels figurent des hommes qui ne sont pas des techniciens de la spécialité de leur ministère. Un député est ministre des travaux publics, puis devient ministre de l'Instruction publique, ensuite du Commerce, de la Justice, des Affaires étrangères, des colonies, etc... Cette omnicompétence apparente soulève des critiques trop faciles. Il faut peser nettement la question et se demander quelle est la compétence spéciale à exiger du chef d'un département ministériel : cette compétence n'est pas à proprement parler une compétence technique. Pour diriger un département ministériel, il n'est pas nécessaire, s'il s'agit des Travaux Publics, d'être ingénieur, s'il s'agit de la Guerre d'être militaire; il faut être un homme d'Etat, avoir du bon sens, de l'autorité et une certaine expérience politique. La compétence à exiger de l'homme d'Etat est celle de l'homme d'Etat. Richelieu était d'Eglise. Il a été un des plus grands (certains disent: le plus grand) des ministres français (Sur tous ces points, v. Joseph Barthélemy , le problème de la compétence dans la démocratie).

Comment s'est formé le régime parlementaire en Angleterre.

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

1°- L'irresponsabilité royale

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

Or, c'est une idée rationnelle confirmée par l'expérience que, lorsque les nations sont arrivées à un certain degré de développement politique, l'ir-

Source : BIU Cujas

responsabilité entraîne nécessairement l'effacement et l'annihilation du personnage irresponsable. La morale veut que chacun soit responsable de ses actes; si on est irresponsable, on ne doit pas pouvoir agir. Il faut laisser l'action à ceux qui peuvent répondre de l'action. L'irresponsabilité supprime l'autorité.

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

2°-L'affaiblissement du prestige royal par les révolutions

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

3°- Une série de fois d'origines étrangères incapables couronnée par le long règne d'une femme.

Mais surtout, l'effacement du roi est la conséquence de l'avènement de la Maison du Hanovre . En 1714, George ler de Hanovre monte sur le trône. C'est un prince allemand, qui ne sait pas un mot d'anglais., ne comprenant pas l'anglais, il s'abstient d'assister aux délibérations ministérielles, ainsi se crée l'effacement de la royauté. Les ministres se réunissent tout seuls, ils délibèrent, ils arrêtent les lignes générales de la politique, et puis le premier ministre s'en va trouver le roi et essaie de lui faire comprendre en un mauvais latin, ce qu'on a fait. Georges ler, qui règne de 1714 à 1727, ignore la langue de son pays. Georges II qui règne de 1727 à 1760 est un monarque tout à fait effacé, il laisse faire. George III, de 1760 à 1820, est d'abord fou, puis aveugle. Georges IV qui règne de 1820 à 1830, est un détraqué, déconsidéré à raison de ses démêlés avec la reine; il mène une vie scandaleuse et ne se lève jamais avant six heures du soir. C'est dans son lit qu'il reçoit les ministres et donne sa signature. Puis de 1830 à 1837, Guillaume IV règne dans l'effacement. Et en 1837 commence le long règne d'une femme d'abord très jeune, la reine Victoria Dans ces conditions, le trône perd son éclat. La nullité du roi ne nuit pas à la grandeur de l'Angleterre; l'époque des rois incapables ou fous est celle des grands ministres.

4° La responsabilité politique sort de la responsabilité pénale.

La responsabilité politique des ministres, c'est-à-dire l'obligation de se retirer lorsqu'ils ne sont plus d'accord avec la Chambre des Communes, est née de la responsabilité pénale, de l'impeachment, procédure qui consiste pour la Chambre des Communes, à mettre les

Source : BIU Cujas

ministres en accusation devant la Chambre des Lords. On dit aux Ministres que s'ils ne s'en vont pas, on va les mettre en accusation pour haute trahison devant la Chambre des Lords; c'est la menace de la procédure pénale qui établit la responsabilité politique.

Comment le régime parlementaire s'est introduit en France ?

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

Dessiné sous la Restauration, le régime parlementaire se précise sous Louis Philippe et la monarchie de Juillet de 1830 à 1848. C'est à cette époque que se déroule le grand débat entre M. Thiers et M. Guizot, sur le rôle du roi dans le régime parlementaire. Guizot disait : "Le roi peut avoir une politique, à la condition d'avoir un premier ministre qui prenne la responsabilité de cette politique et une chambre qui approuve le premier ministre et la politique". A l'inverse M. Thiers lance la formule fameuse : "Le roi règne et ne gouverne pas", le roi a des fonctions de majesté, le roi représente le pays, la tradition; à larigueur, il peut donner quelques avis aux ministres, mais jamais aucun ordre. Louis Philippe d'ailleurs, qu'on se représente trop souvent comme le roi bourgeois et bonhomme aime le gouvernement, l'action et prétend dans plusieurs circonstances, faire prédominer sa politique. Il y réussit d'une façon générale avec Guizot, il fait plusieurs tentatives en appelant à la tête du gouvernement des maréchaux; ces personnages représentatifs ont pris de l'âge depuis

Source : BIU Cujas

que Napoléon leur a conféré leur titre : la vieillesse et l'habitude militaire de la discipline, leur ignorance de la politique, les prédispose à suivre les impulsions du roi. C'est le cas du maréchal Soult, chef nominal de cabinets, mais dont Guizot sera la véritable tête.

Le régime parlementaire ainsi précisé sous la monarchie de Juillet, est passé dans la constitution républicaine de 1875, puisque, les hommes de l'Assemblée Nationale se rattachaient par leur esprit et leur tempérament aux traditions de la monarchie parlementaire.

La crise présente de la démocratie, du régime représentatif et du régime parlementaire.

Les trois premiers principes, qui sont inclus dans la constitution de 1875 : le principe démocratique, le principe du régime représentatif et le principe de la séparation des pouvoirs sont les principes du droit constitutionnel moderne, mais ils sont, à l'heure actuelle, vivement contestés, ils ne sont plus guère appliqués d'une façon normale en Europe parmi les grandes nations, qu'en Angleterre, en France et en Allemagne. Partout ailleurs, il y a une crise profonde du droit constitutionnel traditionnel .

La crise du régime parlementaire dans le monde actuel

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

Le fascisme.

Le plus complet, le plus intéressant et le plus doctrinal, de ces régimes en réaction contre le régime traditionnel de la démocratie représentative c'est certainement le fascisme, qui se rapproche par beaucoup de côtés, du régime de la Russie soviétique. Il s'oppose très nettement, directement, au "démo-libéralisme", c'est-à-dire à la démocratie traditionnelle, telle qu'elle a été lancée dans l'Europe et dans le monde par la révolution de 1789. La prétention du fascisme est de dire au monde un "évangile nouveau", comme les hommes de 1789, et cet évangile, c'est la contradiction directe de la démocratie et de la liberté démocratique. On rapproche très souvent le fascisme du césarisme français, et on

Source : BIU Cujas

dit très souvent que l'Italie de l'heure présente, c'est la France du Second Empire. C'est une erreur fondamentale qui provient d'un examen tout à fait superficiel des choses. Le césarisme français est fondé sur le principe de la souveraineté du peuple. Le 2 Décembre 1851, Louis Napoléon Bonaparte fait son coup d'Etat, mais treize jours après , le peuple français l'approuve expressément. En même temps qu'il renversait la constitution Louis Napoléon convoquait le peuple et lui soumettait son acte. Tout au moins dans la forme, il s'incline devant la souveraineté du peuple. Au contraire, l'Italie fasciste a attendu sept ans pour avoir un simulacre d'approbation.

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

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

Source : BIU Cujas

Les "élections plébiscitaires" ont marqué un immense succès pour le fascisme. Il n'y a eu que trois cent mille opposants et dix millions d'approuvants Il est difficile de soutenir que cette écrasante majorité n'est le résultat que de la peur. Le fascisme est un régime d'une extrême complication.

Identité des principes du fascisme et du bolchevisme

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

La position du premier ministre dans le fascisme

Au point de vue constitutionnel, il y a quelque chose de très intéressant dans le fascisme, c'est la position du personnage appelé premier ministre. Dans le régime parlementaire, le premier ministre, le président du Conseil, primus inter pares, est le collègue des membres du ministère; il en est différemment dans la la loi italienne sur "le premier ministre" appelé aussi chef du gouvernement, Capo di governo. Les nominations sont faites par le roi sur la présentation du premier ministre : c'est le premier des autres: le premier ministre est chef du gouvernement, presque chef de l'Etat, et il est le supérieur hiérarchique des autres ministres. A un moment donné, M. Mussolini avait résolu simplement la question; il était titulaire d'une dizaine de porte-feuilles ministériels. Dernièrement, il a changé de politique, il n'a plus gardé qu'un ministère, mais en précisant dans la loi du premier ministre qu'il était le chef du gouvernement.

Source : BIU Cujas

La situation du roi dans le régime fasciste

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

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

Le Rivérisme

Le rivérisme espagnol présente moins d'originalité. Mais c'est une erreur grossière et trop commune de croire qu'il présenterait une nuance plus libérale que le fascisme.

M. Mussolini a laissé subsister les Chambres. Il a laissé subsister le Sénat composé de membres nommés par le roi. De plus, il a toujours laissé subsister la Chambre du statut de 1848. Tous les actes qui ont institué la dictature fasciste sont des actes votés par les Chambres.

En Avril 1928, il y a eu les élections plébiscitaires.

Au contraire, dans l'Espagne riveriste, il n'y a plus de Sénat, plus de Chambre, aucune élection, aucune consultation du peuple. Le général Primo de Rivera est resté tout seul à côté du Roi.

La dictature est née de la carance gouvernementale

Si dans l'un et l'autre pays, ces régimes de dictature sont acceptés et dans une certaine mesure populaire, , c'est à raison de la carence et de l'impuissance du régime parlementaire à maintenir l'ordre public. En Italie, au lendemain de la guerre, règnait un malaise profond, accompagné de misère; il en était sorti un mouvement révolutionnaire grave mais enfantin dans ses procédés. Dans les campagnes, les paysans s'en allaient, quelquefois le curé en tête s'emparer des grosses propriétés et s'installer dans les châteaux; et les ouvriers allaient s'installer dans les usines puérilement et prétendaient les faire fonctionner (Cas des usines des Automobiles Fiat). Ils ne s'étaient pas aperçus qu'ils n'avaient ni capitaux, ni crédit, ni débouchés. Les chemins de fer marchaient mal, les trains arrivaient tard, les colis n'arrivaient pas, volés dans une proportion formidable; bref, c'était un désordre profond. De même en Espagne, troubles anarchistes, troubles en Catalogne, malaise général Alors Primo de Rivera et Mussolini sont arrivés, ont mis de l'ordre et incontestablement, il y a eu les petits bénéfices apparents de la dictature. En Italie les trains marchent à peu près, les statistiques montrent que les vols de colis sont infiniment moins nombreux. De même en Espagne, il y a un développement industriel , commercial qui s'affirme par les expositions de Barcelone et par l'exposition de Séville;

La grosse difficulté pour la dictature , c'est

Source : BIU Cujas

de finir. il n'y aurait qu'un moyen, ce serait de rendre le dictateur éternel, mais il y a un moment où le dictateur s'en va et où il faut le remplacer par quelque chose; c'est le moment grave , difficile.

Le régime constitutionnel en Pologne

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

Pilsudski

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

La caractéristique du régime actuel de la Pologne, c'est une dictature sans doctrine, alors que le fascisme a une doctrine, qui est la doctrine anti-démocratique et la doctrine anti-libérale. En Pologne il n'y a aucune doctrine ; le jour où le Maréchal Pilsudski se retirerait ou disparaîtrait il n'y aurait rien àchanger dans les institutions ; c'est le régime parlementaire qui continuerait, moins cet organe externe

Quatrième principe du droit constitutionnel moderne observé par la Constitution de 1875 : La supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires

La supériorité des lois constitutionnelles

Le dernier des principes supposés par la Constitution de 1848, c'est le principe de la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires. Les lois constitutionnelles peuvent se définir par leur contenu, par les matières qu'elles règlementent et à ce point de vue dit matériel, les lois constitutionnelles sont celles qui définissent les bases mêmes de l'Etat, l'organisation des pouvoirs publics; législatif, exécutif, judiciaire; ce sont aussi celles qui organisent les principes des libertés individuelles.

Source : BIU Cujas

Au point de vue formel, la question qui se pose c'est celle de savoir s'il y a lieu d'établir un régime particulier pour les lois constitutionnelles. A ce problème de principe répondent deux systèmes : 1° - le système des constitutions souples; dans ce système, la constitution peut être modifiée avec la même facilité que les lois ordinaires; et 2° à l'opposé , le système des constitutions rigides; dans ce système, la constitution est dotée d'une certaine immutabilité, d'une certaine stabilité.

Le contenu des Constitutions rigides

Dans la constitution rigide, on peut mettre ou peu de choses ou beaucoup de choses. Si l'on y met peu de choses, l'essentiel pour le fonctionnement de la vie publique, c'est le système de la constitution de de 1875. Au contraire, si l'on y met beaucoup de choses, c'est le système des constitutions des Etats particuliers de l'Amérique du Nord. Ces constitutions règlementent les libertés civiles et religieuses, prennent des mesures contre le gaspillage des deniers publics, fixent un maximum de la dette publique, organisent des précautions contre l'improbité ou contre l'incapacité des assemblées; par exemple, la constitution interdit la loterie, enlève à la législature la règlementation des banques d'émission, lui interdit d'organiser la participation de l'Etat à certaines affaires, etc. On a en Europe une constitution, qui rappelle d'un peu loin à ce point de vue les constitutions américaines, c'est la constitution suisse. Il y a une disposition, qui interdit, par exemple, les jeux sur tout le territoire helvétique et c'est le referendum qui a introduit cette disposition dans la constitution on trouve aussi une disposition qui interdit d'abattre le bétail suivant le rite juif avant qu'il ait été préalablement assommé.

Les déclarations de droits dans les diverses constitutions

Il y a un minimum dans le contenu des constitutions, c'est l'organisation des pouvoirs publics. Mais souvent aussi, on y trouve des déclarations de droits, des affirmations de principes. Toutes les constitutions de l'époque révolutionnaire ont contenu des déclarations de droits. La constitution du 3 Septembre 1791 est précédée par la célèbre Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. La Constitution de 1793, ou constitution montagnarde, est précédée également par une déclaration des droits de l'homme, teintée d'un peu plus de socialisme. La constitution du 5 Fructidor de l'An III est précédée d'une déclaration des droits et des devoirs des citoyens. La constitution de l'An VIII confirme les principes de 1789. Les chartes de 1814 et 1830 contiennent un chapitre sur les droits et devoirs des français. La constitution de 1848 con-

Source : BIU Cujas

tient une déclaration des droits. La constitution du 14 Janvier 1852 confirme les principes de 1789, et c'est la constitution de 1875 , qui est la première à ne contenir aucune espèce de déclaration de principes. Presque toutes les constitutions nouvelles de l'Europe celles qui ont été votées au lendemain de la guerre, contiennent des déclarations de droits, dont beaucoup sont intéressantes. La constitution allemande de Weimar consacre toute une seconde partie aux droits et devoirs fondamentaux des allemands. Il y a là des principes remarquables , notamment en ce qui concerne le droit de propriété, il doit être exercé dans l'intérêt public; il peut être limité ou même supprimé. Le titre II de la Constitution Yougo-Slave sur les droits et devoirs fondamentaux des citoyens est profondément imprégné d'esprit socialiste ou socialisant. La constitution polonaise dans son chapitre V contient un paragraphe sur l les droits et devoirs généraux des Polonais.

Le système de la constitution rigide suppose d'abord la constitution écrite. Avant la fin du XVIIIème siècle, il n'y avait pas de constitutions écrites; les constitutions étaient coutumières. La France avait les lois fondamentales du royaume, dont il sera parlé au cours d'histoire du Droit. L'Angleterre donne le type de la constitution coutumière et souple. En Angleterre, le Parlement peut tout, et le Parlement c'est la réunion de la couronne, c'est-à-dire du Roi, de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes. Le Parlement peut donc changer la constitution comme il peut changer une loi ordinaire. En Angleterre, la constitution n'est pas écrite. Cependant, il y a un ensemble de textes extrêmement brefs, qui posent les principes du constitutionalisme moderne. La Grande Charte des libertés, arrachée en 1215 à Jean Sans Terre. La Pétition des droits arrachée en 1629 à Charles ler. Le Bill des droits imposé à Guillaume et Marie, au moment de leur avènement au trône en 1688. Enfin l'Act d'établissement, imposé en 1701 à la famille de Hanovre au moment où elle est montée sur le trône d'Angleterre. Ce ne sont pas ces quelques textes, qui posent certainement quelques principes importants, qui peuvent être considérés comme une constitution écrite.

Les constitutions coutumières

La première constitution écrite nous vient des Etats-Unis. D'abord les Etats particuliers, les anciennes colonies, déclarent leur indépendance, et, avant même de s'être affranchis complètement de l'Angleterre, ils ont des chartes. Il y a surtout la constitution fédérale de 1787 que l'on appelle la Constitution de Philadelphie (du nom de la ville où elle fut élaborée) Aussitôt après la constitution américaine de 1787, vient la constitution française du 3 Septembre 1791, qui est

La constitution rigide doit d'abord être écrite

Source : BIU Cujas

une constitution monarchique et qui est la première d'nos constitutions écrites.

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

Conséquences de la rigidité de la Constitution

Les conséquences de la rigidité de la constitution sont, en premier lieu, une certaine immutabilité juridique, en second lieu une certaine supériorité des lois constitutionnelles entraînant la nullité des lois ordinaires, qui seraient contraires à la constitution. C'est le système dit de l'inconstitutionalité des lois.

1°- Une certaine immutabilité juridique

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

Les constitutions abrogées par la révolution

Mais il faut tenir compte d'un mode d'abrogation que les constitutions ne prévoient pas, la révolution. En France, toutes les constitutions ont été abrogées par la révolution. La constitution de 1791 n'a pas été abrogée, suivant la procédure compliquée qu'elle instituait; au 10 Août 1792, la Législative par un acte révolutionnaire a suspendu la constitution de 1791 et la Convention l'a supprimée. La constitution de l'An III a été renversée au 18 Brumaire de l'An VII par Bonaparte. La constitution de l'An VIII a été renversée par le fait que Napoléon est tombé et que les Bourbons sont revenus . La charte du 4 Juin 1814 a été renversée par la Révolution de Juillet. La Constitution du 4 Août 1830 a été renversée par la Révolution de 1848. La constitution de 1848 a été supprimée par le coup d'Etat du 2 Décembre 1851, et la constitution du 14 Janvier 1852 a été renversée par la révolution du 4 septembre 1870. Par conséquence, il faut bien s'incliner devant le fait et constater que les constitutions sont abrogées par les révolutions puisque, en fait, elles ont toujours été abrogées en France

Source : BIU Cujas

de cette manière. Il est assez difficile de construire juridiquement cette abrogation des constitutions par la révolution; il suffit de constater le fait.

Abrogation partielle des constitutions par les révolutions

Un fait curieux c'est l'abrogation simplement partielle de la constitution par la révolution. C'est le cas de la constitution de l'An VIII. cette constitution contenait un fameux article 75 qui décidait que les agents du gouvernement ne pourraient être poursuivis à raison de l'exercice de leurs fonctions, soit au civil, soit au criminel, qu'avec l'autorisation du Conseil d'Etat. C'est ce qu'on appelle la garantie administrative des fonctionnaires.

En 1814, Louis XVIII monte sur le trône et il s'aperçoit que cet article 75 est une arme précieuse pour un gouvernement, alors les légistes de la Restauration disent : "L'article 75 fait partie non de l'édifice politique qui est renversé, mais de l'édifice administratif qui est conservé. Mais cet article est déconstitutionalisé; il reste dans les institutions de la Restauration avec le caractère simplement législatif.

Avec cette valeur de loi, l'article 75 a subsisté pendant la monarchie de Juillet, la République de 1848 et le Second Empire; il n'a été abrogé que par un décret dictatorial du gouvernement de la Défense Nationale.

Avec ce système de l'abrogation de la constitution par la Révolution, se posent des questions extrêmement délicates, notamment, celle de savoir quel jour et à quelle heure un régime est tombé.

Au moment où il partait pour l'exil, Charles X signe une promotion dans la Légion d'honneur; cette promotion était-elle valable ? Il s'agissait de savoir à quel moment la révolution avait renversé le régime de la Restauration.

Comment sont établies et comment sont révisées les constitutions ? D'abord l'établissement des constitutions ?

Comment sont établies les constitutions I-Les procédés monarchiques a)Le système de l'octroi de la Constitution

Il y a un système monarchique et un système démocratique; le système monarchique apparaît sous deux aspects. D'abord le système de l'octroi.Le Roi souverain, par un acte de sa volonté, consent librement à octroyer une constitution à ses sujets. La constitution vient d'en haut et tombe sur les peuples. L'octroi est destiné à masquer l'amour-propre du souverain, à sauvegarder les apparences du principe monarchique; il est évident qu'un roi n'abandonne une partie de sa souveraineté quelorsqu'il y est contraint par les circonstances. Au lieu de se laisser arracher une constitution, il aime mieux la concéder.

Le type de l'octroi est celui qui a été appliqué par la charte du 4 Juin 1814. Cette charte est caracté-

Source : BIU Cujas

La charte du 4 Juin 1814

risée par son préambule, qui sera supprimé dans la charte du 14 Août 1830. Ce préambule qui affirme le droit divin de Louis XVIII, qui affirme sa souveraineté et qui notamment est daté de la dix-neuvième année du règne de Louis XVIII s'achève par cette formule qui caractérise bien l'esprit dans lequel a été rédigée la charte du 4 Juin :" A ces causes nous avons 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". Louis XVIII insiste donc sur cette idée que s'il donne une constitution, c'est par l'effet de son bon plaisir. Il est bien évident cependant que s'il avait prétendu rentrer en France et règner comme Louis XIV, il n'aurait pas pu.

b) Le pacte La charte constitutionnelle du 14 Août 1830.

Le second mode d'établissement de constitution monarchique, c'est le pacte, c'est-à-dire le contrat entre le souverain et son peuple. Ce mode suppose un progrès dans le sens démocratique, puisque le peuple intervient comme partie dans un contrat. Le peuple est représenté par une assemblée. C'est le système d'après lequel a été établie la charte constitutionnelle du 14 Août 1830. On sait qu'au lendemain des journées de Juillet 1830, Charles X est obligé de partir pour l'exil; il y a alors une période extrêmement troublée comme le sont les périodes de lendemain de révolution. Mais un certain nombre de députés imaginent, pour empêcher l'établissement de la République, de faire appel au cousin de Charles X, à Louis-Philippe d'Orléans, fils de ce Philippe, dit Egalité qui a voté à la Convention la mort de Louis XVI et descendant de Monsieur, frère du roi et du fameux Régent, Fils d'un régicide, Louis Philippe a servi dans les armées de la Révolution; il est l'ascendant direct du prétendant actuel. On imagine pour établir Louis Philippe et lui donner une sorte de droit, une séance de la Chambre des Députés, qui avait été régulièrement dissoute par Charles X, qui n'aurait plus dû exister en droit. Elle se réunit tout de même et elle s'affirme représentante du peuple. En cette qualité , elle va passer un contrat entre le peuple et cette branche d'Orléans. Le 14 Août 1830, à la Chambre des députés, il y a un trône vide auprès duquel s'assied Louis Philippe d'Orléans. On lui lit la charte constitutionnelle, il prête serment de fidélité pour lui et ses successeurs, c'est-à-dire qu'il accepte la charte de 1830, et en vertu de ce contrat, immédiatement, le lieutenant général du Royaume Louis Philippe d'Orléans devient Louis Philippe Ier, Roi des Français et s'assied sur le trône. A partir de ce moment, le procès-verbal

Source : BIU Cujas

au lieu de dire : Son Altesse Royale le Lieutenant du Royaume , dit Sa Majesté Louis Philippe 1er, roi des Français. Voilà la procédure du pacte.

II-Les procédés démocratiques . Le procédé de la convention

Les procédés démocratiques d'établissement des constitutions sont au nombre de deux :

1° - Le procédé de la convention . Le mot de convention nous vient d'Amérique et désigne une assemblée chargée d'établir ou de réviser une constitution. La France a connu ce procédé avec la Constituante de 1791, avec la Convention de 1792, avec la Constituante de 1848 et avec l'Assemblée Nationale qui s'est réunie à Bordeaux le 8 Février 1871 et qui a fait à Versailles la constitution qui nous régit aujourd'hui.

Le vote populaire ou plébiscite

2° - Le plébiscite, c'est-à-dire le vote populaire. Le vote populaire peut être antérieur ou postérieur Il est postérieur quand une autorité a rédigé une constitution et la soumet au peuple pour qu'il l'approuve. Il est antérieur quand le peupladonnemandat à une autorité de faire une constitution. Le plébiscite antérieur est le système d'après lequel a été faite la Constitution du 14 Janvier 1852. Au lendemain du coup d'Etat du 2 Décembre 1851, Louis Napoléon, le Prince Président, convoque le peuple et lui demande le mandat de faire une constitution.

Révision de la constitution

Lorsqu'il s'agit d'une constitution, qui a été établie par pacte ou octroi, la constitution est révisée en la forme des lois ordinaires. De 1814 à 1848, en France, la constitution peut être modifiée comme les autres lois, c'est-à-dire par l'accord de la couronne, de la Chambre des Pairs et de la Chambre des Députés. Nous avons eu ainsi toute une série de modifications. Alors que la charte du 4 Juin 1814 portait que la Chambre des députés était élue pour cinq ans et renouvelée chaque année par cinquième, la loi de 1824, dite loi de Villèle ou de septennalité, établit que la Chambre est nommée pour sept ans et renouvelable intégralement tous les sept ans. De même, au lendemain de la mort du Duc d'Orléans, en 1841, est votée une loi constitutionelle sur la régence.

Mesures de stabilité prises par les constitutions.

Mais il arrive souvent que les constitutions prennent à leur profit des mesures de stabilité. Ce sont :

1°-Le délai

1° - Le délai, La constitution ne pourra pas être révisée avant que soit expiré un certain délai. C'est ce que décident notamment la constitution de 1791, la constitution de l'An III et la constitution de 1848.

La constitution du 3 Septembre 1791 organise ainsi sa propre stabilité : l'Assemblée législative est élue pour deux ans. Pour que la constitution puisse être révisée, il faut qu'une Législature , c'est-à-dire une chambre élue pour deux ans, émette le voeu

Source : BIU Cujas

de révision, le voeu dort, attendant d'être confirmé. Il faut en effet que la seconde législature émette le même voeu, ce second voeu dort encore, il faut, en effet que la troisième législature émette encore le même voeu.Alors si trois législatures successives ont émis le voeu de révision, une assemblée constituante est élue, c'est-à-dire que la quatrième législature se verra adjoindre 250 membres . L'assemblée ainsi constituée procédera à la révision et cette oeuvre une fois terminée, les 250 supplémentaires rentrent dans la vie privée.

La constitution est du 3 Septembre 1791; la constitution n'aurait donc pu être modifiée que plus de sept ans après (trois législatures émettant le voeu, la quatrième procéderaitàla réunion . Or, dans les sept ans écoulés depuis le 3 Septembre 1791, nous avons eu la convention et la constitution de l'An III et nous sommes tout près de la Constitution de l'An VIII., toutes ces précautions prises par les constitutions pour s'affirmer immuables pendant un certain temps, sont des barrières de papier qui n'ont que fort peu d'importance et d'efficacité.

On trouve la même précaution dans la constitution polonaise actuelle. Elle déclare que la deuxième diète, c'est-à-dire la deuxième législature élue sur la base de la présente constitution, pourra procéder à une révision de la loi constitutionnelle, mais qu'ensuite il faudra attendre 25 ans . Il est évident que cette disposition ne sera pas plus immuable que les autres dispositions ordinaires; un peuple ne peut pas se lier les mains à ce point.

2°-L'initiative réservée

2° - L'initiative réservée: L'initiative de la révision de la constitution est réservée à certaines autorités, qui présentent des garanties particulières de stabilité. Dans la constitution directoriale de l'An III, alors que l'initiative des lois ordinaires appartenait exclusivement aux Cinq Cents, c'est-à-dire à l'élément jeune, à l'élément populaire du Parlement, à celui qui "était l'imagination de la République" l'initiative de la révision constitutionnelle était réservée au Conseil des Anciens qui était "la raison de la République".

Dans la constitution(d'abord consulaire puis impériale) de l'An VIII, seul le Sénat conservateur pouvait prendre l'initative de la révision. Enfin dans la constitution de 1875, il était entendu que, tant que le Maréchal de Mac-Mahon serait Président de la République, lui seul pourrait prendre l'initiative de la révision (Article 8 de la loi du 25 Février 1875).

3° - Une majorité exceptionnelle, soit pour le

Source : BIU Cujas

voeu de révision, soit pour décider la révision de la constitution. Dans la constitution de 1848, le voeu

3°-Une majorité exceptionnelle

de révision devait être émis par la majorité des trois quarts. Il arriva que Louis Napoléon Bonaparte avait été élu en 1848 Président de la République pour quatre ans, et qu'au bout de ces quatre ans, il n'était paz rééligible.

Or, un Président de la République, qui représente une dynastie, supporte difficilement au bout de quatre ans d'être renvoyé, alors qu'il a pour lui la majorité du peuple. Louis Napoléon Bonaparte, demanda à l'Assemblée Législative de réviser la constitution, de façon à pouvoir être réélu. La majorité de l'Assemblée législative émit le voeu , mais non point la majorité exceptionnelle des trois quarts, Alors le princ Président se trouva acculé à cette alternative, ou de s'encaller, ou de faire le coup d'Etat.

4°-La convention

4° - La constitution ne peut être modifiée que par une convention, c'est-à-dire par une assemblée spéciale.

5°-Le referendum

5° - La constitution ne peut être modifiée que par le referendum (V. Infra)

6°-Une procédure spéciale La procédure spéciale prévue par la Constitution de 1875

6° - La constitution ne peut être modifiée qu'en vertu d'une procédure spéciale. C'est le système actuellement en vigueur dans la constitution de 1875 . En effet, l'article 8 de la loi du 25 Février est ainsi conçu : "Les Chambres auront le droit, par délibération séparée, prise 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. Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale. La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision".

Les Chambres peuvent tout changer dans la constitution, sans que le peuple en soit informé Voilà des Chambres qui ont été élues sur un programme quelconque il n'a pas été parlé de la révision de la constitution au cours de la campagne électorale, et tout de même, les chambres se réunissent et modifient la constitution. Cette disposition n'est pas démocratique. Elle s'explique d'abord par la composition de l'Assemblée Nationale. Cette assemblée de libéraux de la Restauration ou de la Monarchie de Juillet, or, sous ces deux régimes la charte pouvait être modifiée par les

Source : BIU Cujas

chambres dans la forme ordinaire des lois. Elle s'explique en second lieu parce qu'on espérait que le roi reviendrait "dès le s vendanges faites", et alors il fallait introduire dans la constitution une procédure extrêmement facile de révision, de telle sorte qu'il n'y aurait qu'à asseoir un roi sur le fauteuil présidentiel de l'Elysée. Les chambres peuvent donc modifier la constitution, mais suivant une procédure spéciale.

Les deux phases de la procédure de révision

Cette procédure spéciale se déroule en deux phases : 1° - La décision sur le principe et le domaine de la révision, 2° - la décision sur la révision elle-même.

1° - Le voeu de révision

1° - Et d'abord décision sur le principe et le domaine de la révision ; c'est "le voeu de révision" Il ne peut y avoir révision de la constitution que si préalablement les chambres, séparément, émettent un voeu déclarant qu'il y a lieu de procéder à cette révision. La loi constitutionnelle du 25 Février porte cette formule que "les voeux" de révision doivent être émis par délibération séparée". Que signifie ce terme de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875 "par délibération séparée"? On l'a interprété de la façon suivante : Lorsqu'il s'agit d'un projet de loi ou d'une proposition de loi ordinaire qui a été voté par la chambre des députés, le texte adopté est transmis officiellement au Sénat. Lorsqu'il s'agit d'un projet ou d'une proposition, qui a été adoptée par le Sénat, le texte voté est transmis officiellement à la Chambre des députés; Au contraire, lorsqu'il s'agit du voeu de révision, cette transmission officielle n'a pas lieu. Si une chambre a émis le voeu, l'autre Chambre n'en est pas informée officiellement. Elle perd l'initiative de le voter à son tour, si cela lui plaît et en pleine liberté.

Le voeu de révision ouvre la procédure mais aussi en limite le domaine (V. infra.)

2°-Réunion de l'assemblée nationale à Versailles

Par l'effet du vote, par les deux chambres, du voeu de révision, l'assemblée Nationale Constituante est convoquée.

Cette assemblée constituante est composée des membres du Sénat et de la Chambre réunis en une seule assemblée pour cette mission spéciale.

Siège de l'Assemblée Nationale

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

Source : BIU Cujas

Convocation de l'Assemblée Nationale

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

Le règlement de l'assemblée nationale

Théoriquement, c'est l'assemblée elle-même qui fait son règlement. En réalité, il y a un usage assez étrange, c'est que l'assemblée Nationale a le règlement de la Législative de 1848. En 1879, lorsque l'Assemblée Nationale s'est réunie la première fois pour transporter à Paris le siège des pouvoirs publics, pour aller plus vite, elle a adopté le règlement de la Législative de 1848.En 1884 et en 1926, les autres assemblées ont suivi ce précédent. Ce règlement est en réalité très imparfait; il est désuet, il fait des allusions directes à la constitution de 1848; il est beaucoup moins perfectionné que le règlement actuel de la Chambre des députés et notamment, il ne limite pas le temps de parole.

Le bureau de l'Assemblée Nationale

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

Majorité nécessaire pour le vote de la révision

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

Il peut y avoir des absents, il peut y avoir des députés démissionnaires ou des députés morts; cela importe peu, on compte quel doit être le nombre légal des sénateurs, le nombre légal des députés. on fait l'addition, et la constitution n'est modifiée que si la modification est votée par la moitié plus un de ce nombre légal, c'est une mesure de stabilité assez relative, mais enfin c'est une mesure de stabilité. Si par exemple il y a neuf cents membres, la constitution quel que soit le nombre des présents ne peut être modifiée que par 451 suffrages.

Les pouvoirs de l'Assemblée

Les pouvoirs de l'Assemblée sont pratiquement illimités. L'Assemblée Nationale est souveraine et peut faire des lois ordinaires; elle peut faire des lois constitutionnelles; elle peut faire , en réalité tout ce qu'elle veut.

La théorie de la révision limitée

Toutefois, en droit, l'action de l'Assemblée Nationale ne peut porter que sur le domaine qui a été

Source : BIU Cujas

délimité par le voeu de révision. Chaque chambre émet un voeu de révision et indique d'une façon précise les articles qui doivent être modifiés; l'Assemblée Nationale voit son mandat limité par ce voeu de révision.

Pourquoi a-t-on adopté ce système de la révision simplement limitée ? Il y a 612 députés et 314 sénateurs (depuis le retour de l'Alsace et de la Lorraine) Il en résulte qu'à Versailles les sénateurs sont dans une infime minorité; dans ces conditions la Chambre des députés pourrait décider de modifications, qui seraient absolument contraires au voeu du Sénat qui serait écrasé, puisqu'il n'est qu'un tiers d de l'Assemblée. On pourrait imaginer, per exemple, que l'on attire les sénateurs à Versailles et que là on décide qu'il n'y a plus de Sénat; ou bien sans supprimer le Sénat, on pourrait modifier ses prérogatives, lui donner simplement un droit de veto, lui enlever ses attributions financières etc. Alors à partir de 1879 et de 1884. Il a été décidé que l'Assemblée Nationale ne pourrait faire porter son action que sur le domaine défini par les deux voeux de révision.

Le système de la déconstitutionalisation

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

La forme républicaine du gouvernement ne peut être l'objet d'un voeu de révision

En vertu de l'article 2 de la loi constitutionnelle, du 14 Août 1884, la forme républicaine du gouvernement ne peut pas être l'objet d'un voeu de révision. Les Républicains étant en majorité à ce moment dans les assemblées ont voulu affirmer ainsi que la République était le régime définitif de la France. Mais ce n'est pas par des dispositions de cette nature qu'un régime peut se protèger, ce sont là de ces barrières de papier, qui seraient sans force devant les faits.

Critique du système de révision de la Constitution

En théorie, notre système de révision de la constitution prête à toutes sortes de critiques : D'abord le peuple n'est pas consulté, au cours d'une législature, les chambres peuvent décider de procéder à la révision constitutionnelle. En second lieu, il n'y a pas de garanties de maturité, les chambres émettent le voeu de révision, elles s'en vont à Versailles, et là, en une seule délibération, elles modifient la constitution. On peut donc dire qu'il y a même moins de garanties de maturité que dans l'élaboration d'une loi ordinaire, qui donne lieu d'abord, à la discussion devant la Chambre, ensuite à la discussion devant le

Source : BIU Cujas

Sénat quinversement. Il faut ajouter en outre, que le Sénat, qui représente dans notre constitution l'élément de modération et de stabilité, se trouve en minorité à l'Assemblée Nationale, lorsque les membres du Parlement sont confondus sans distinction entre les deux chambres. En outre, il y a théoriquement dans notre constitution la garantie du "veto présidentiel". Lorsqu'une loi votée par les deux chambres parait compromettre la sécurité du pays ou sa tranquilité ou ses intérêts supérieurs, le Président de la République peut briser la loi et la renvoyer à l'examen des Chambres; la constitution dit que le Président de la République a le droit de demander une seconde délibération qui ne peut être refusée. Or, le Président de la République n'a pas le droit de veto sur les lois constitutionnelles. Par conséquent, il manque pour la révision tout un ensemble de garanties.

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

2°- La superlégalité constitutionnelle

La seconde conséquence du principe de la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires c'est la "superlégalité" constitutionnelle. Les lois faites par le Parlement, en contradiction avec la constitution, devraient être nulles et de nul effet. C'est le système dit "de l'inconstitutionalité des lois". Sur le principe tout le monde se trouve d'accord, les lois ordinaires ne doivent pas modifier ou contredire les lois constitutionnelles. Mais à ce principe, il faut une organisation pratique et juridique, il faut une sanction.

Les garanties de cette superlégalité

Ici l'histoire et le droit constitutionnel comparés nous offrent duex grandes catégories de garanties :

1° - la solution politique

2° - La solution juridictionnelle ou judiciaire.

1°-La solution politique. La jurie constitutionnaire de Sièyés. Le Sénat conservateur de la Constitution de l'An VIII

Dans la solution politique, c'est un corps politique qui est chargé de prononcer la nullité des lois ordinaires, qui seraient en contradiction avec la constitution. Dans ce système, il y a dans l'organisme constitutionnel un corps, dont la mission est de veiller au respect de la constitution par toutes les autorités publiques. Ce système avait été imaginé par Sieyés, au moment de l'élaboration de la constitution directoriale de l'An III. Sieyés avait proposé devant la Convention, qu'il y eut"une jurie constitutionnaire" Elle devait avoir pour mission de juger tous les actes

Source : BIU Cujas

des autorités publiques par rapport à la constitution.

Le système de la jurie constitutionnaire n'a pas pénétré dans la constitution directoriale de l'An III, mais Sieyés est arrivé à la faire admettre par la constitution consulaire du 22 Frimaire de l'An VIII. Dans cette constitution il y avait un corps suprême, que l'on appelait le Sénat "conservateur", qui avait pour mission de veiller au maintien de la Constitution Il s'appelait conservateur précisément parce qu'il avait pour mission de conserver la constitution.

Les listes de confiance de la Constitution de l'An VIII

Cette constitution consulaire de l'An VIII établit un édifice assez étrange et extrêmement complexe dont l'objet principal est de masquer l'autorité individuelle et exclusive de Bonaparte, Premier Consul. Il y a tout d'abord, une suppression réelle du droit de suffrage, remplacé par le système des listes de confiance, de notabilité ou d'éligibilité. Les citoyens au nombre d'environ cinq millions, choisissent le dixième d'entre eux, qui forme la liste des notabilités communales et c'est sur cette liste des notabilités que d'en haut, le Premier Consul choisira les autorités communales. Les citoyens inscrits sur la liste des notabilités communales choisissent le dixième d'entre eux qui forme la liste des notabilités départementales et c'est là que le Premier Consul choisira les autorités départementales. A leur tour, les citoyens inscrits sur les listes des notabilités départementales choisissent le dixième d'entre eux, qui forme la liste des notabilités nationales. Il y a donc une présentation qui part d'en bas, et puis en haut, il y a une autorité, qui choisit dans la masse. Sieyés exprimait cette idée par l'image dite de la pyramide, et il disait : "La confiance doit venir d'en bas et le pouvoir doit venir d'en haut".

Le recrutement du Sénat de la Constitution de l'An VIII

Au sommet de cette organisation, il y avait deux pouvoirs publics, qui paraissaient dans une certaine mesure égaux en droits: le Premier Consul (ensuite l'Empereur) et puis le Sénat. Le Sénat, qui dominait tout cet organisme se recrutait, en principe, lui-même. Quand un siège devenait vacant, c'était le Sénat qui nommait le sénateur qui devait occuper ce siège. L'originalité théorique du système constitutionnel est d'être dominé au sommet par un organisme absolument indépendant, puisqu'il se recrute lui-même et ne doit rien théoriquement à personne. En fait, la constitution de l'An VIII apportait tout de suite à cette théorie une exception , qui fut ensuite très aggravée. Le Sénat n'avait pas la liberté absolue de choisir; il devait choisir sur une liste de trois membres pour chaque siège; un membre étant présenté par l'Empereur, un

Source : BIU Cujas

membre par le Tribunat, un membre par le Corps législatif. Si deux autorités faisaient un choix, ce choix s'imposait au Sénat. Le choix de l'Empereur était celui qui s'imposait, d'autant mieux que l'Empereur avait des moyens de pression singuliers sur les sénateurs, puisqu'il leur donnait des titres de noblesse, ce à quoi ils tenaient, des décorations, ce à quoi ils tenaient encore, mais surtout des dotations pécuniaires, que l'on appelait des "senatoreries", ce à quoi ils tenaient encore davantage ; il leur donnait un chateau, ou un palais dans une province, avec obligation d'y résider un certain temps; il leur donnait en même temps les rentes nécessaires pour y mener le train digne de leur rang.

Ce Sénat conservateur, en outre, était celui qui nommait les membres du Corps législatif, et les membres du Tribunat, c'est-à-dire les membres des deux chambres; c'était lui qui les choisissait sur les listes de notabilité nationale. C'est ce Sénat conservateur qui était chargé de veiller au maintien de la constitution.

Au cours de son existence, de l'An VIII à la chute de Napoléon 1er, sous la présidence de Sieyés, ce Sénat n'a fait à peu près rien. Il n'a jamais annulé aucun acte de Bonaparte, et cependant on sait que Bonaparte avait un respect très limité de la légalité. Il organisa dans son sein une commission de la liberté individuelle et une commission de la liberté de la presse; il s'agissait de dénoncer publiquement les atteintes à la liberté des individus ou à la liberté de la pensée, et ces deux commissions n'ont jamais rien fait. Ce n'est que quand Napoléon fut définitivement tombé que le Sénat se souvint des atteintes multiples que Napoléon avait portées aux libertés, à la constitutionalité et à la légalité, et se fondant sur ces atteintes, déjà oubliées, le Sénat prononça la déchéance de l'Empereur. Cette assemblée, qui avait été comblée des bienfaits de l'Empereur, n'avait qu'une préoccupation, c'était de rester Sénat dans le régime suivant, et surtout de conserver les fameuses sénatoreries avec leurs précieuses dotations.

Le sénat de la Constitution de 1852

La constitution du 14 Janvier 1852 imite sur ce point , comme sur tant d'autres, la constitution de l'An VIII. Elle institue, un Corps législatif, élu par le peuple, et ensuite un Sénat, dont les membres sont nommés librement par l'Empereur et pour leur vie tout entière. C'est la reproduction du Sénat conservateur du Premier Empire. Dans la proclamation, qui accompagne la constitution du 14 Janvier 1852. Louis Napoléon Bonaparte définit le rôle de cette assemblée."Il ne s'agit plus, dit-il, d'une assemblée qui, comme la " Chambre des Pairs, de la Restauration et de la Monarchie

Source : BIU Cujas

"de Juillet, va recommencer à quelques jours d'inter-
"valle, les débats qui ont déjà eu lieu devant la
" Chambre Populaire, il s'agit d'un corps, qui a une attribution particulière, c'est de veiller au maintien de la Constitution. Les débats du Sénat du Second Empire n'attirent guère, en général, l'attention publique. Il reprend les discussions qui se sont déroulées devant la Chambre des députés, mais en examinant la loi exclusivement dans ses rapports avec les principes de la constitution. Par exemple, il se demandera si la loi est conforme à la liberté de la pensée, à la liberté de la presse, aux libertés politiques en général.

Mais à la fin du Second Empire par la Constitution qui fut approuvée par le peuple au mois de mai 1870, le Sénat devient une seconde chambre ordinaire comme le Sénat de la République de 1875, et il étudie les lois au point de vue de leur rédaction, au point de vue de leur opportunité, au point de vue de leur utilité, et non plus seulement au point de vue de leur constitutionalité. On peut donc dire qu'en France, l'examen de la constitutionalité par un corps politique a subi un échec à peu près complet.

La solution juridictionnelle ou judiciaire

2° - La solution juridictionnelle. C'est la plus logique, puisqu'en somme la question de la constitutionalité est une question de droit et que les juges sont appelés à statuer sur les questions de droit.

Il y a deux aspects de ce contrôle juridictionnel de la constitutionalité des lois.

1° - Le contrôle par voie d'action,

2° - Le contrôle par voie d'exception.

Le contrôle juridictionnel par voie d'action

Dans le contrôle par voie d'action, soit les citoyens, soit des autorités déterminées, peuvent attaquer la loi devant un tribunal et en demander l'annulation. Il y a une offensive des citoyens ou des autorités déterminées, qui peuvent, devant les tribunaux, demander l'annulation de la loi. Il parait que ce système existerait au Mexique. C'est l'amparo. D'après cette belle institution, il n'y aurait pas de citoyens plus libres et mieux garantis que les citoyens du Mexique, puisqu'ils peuvent à tout moment attaquer une loi devant la Cour suprême et inviter la Cour suprême à se prononcer sur la nullité de cette loi. La Révolution en permanence dément ce tableau théorique.

Ce qui est plus intéressant, ce sont les tentatives, qui ont été faites au lendemain de la guerre par certaines constitutions nouvelles. Dans la nouvelle constitution de Tchécoslovaquie, article 2 de la loi préliminaire, il y a un tribunal constitutionnel,

Source : BIU Cujas

chargé de statuer sur la conformité des actes des autorités publiques quelles qu'elles soient, avec la constitution Tchécoslovaque. De même, dans la nouvelle constitution autrichienne, qui a été inspirée sur ce point par un professeur connu de droit constitutionnel, M. Kelsen, il y a une Haute-Cour constitutionnelle, chargée de juger de la conformité des lois des provinces avec la constitution fédérale et de juger aussi de la conformité des lois fédérales avec la constitution de la fédération.

Dans ces divers systèmes, lorsque l'on peut attaquer la loi par voie d'action et qu'on obtient une décision de la juridction compétente, la loi se trouve annulée, elle est comme si elle n'avait jamais été votée.

Le contrôle juridictionnel par voie d'exception

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

L'exception d'inconstitutionalité aux Etats-Unis

Le système de l'exception d'inconstitutionalité fonctionne aux Etats-Unis, et non, comme on le croit trop souvent, devant la seule Cour suprême. L'appréciation de la constitutionalité des lois appartient à toutes les juridictions des Etats-Unis de quelque

Source : BIU Cujas

degré qu'elles soient. On est poursuivi devant un juge de paix pour violation à une disposition quelconque , et pour se voir appliquer une amende , on peut alléguer que cette loi est inconstitutionnelle, qu'elle ne doit vous être appliquée. Seulement, lorsqu'une juridiction déclare qu'une loi est inconstitutionnelle, à la différence de ce qui a lieu en cas d'attaque par voie d'action, la décision du tribunal en ce qui concerne l'inconstitutionalité, n'a qu'un effet relatif. C'est ce qu'on appelle la relativité de la chose jugée, c'est-à-dire qu'un patron boulanger, ayant été traduit devant une certaine juridiction et ayant été acquitté à raison de l'inconstitutionalité de la loi, la loi subsiste; un autre patron boulanger peut donc être poursuivi devant une autre juridiction et cette juridiction le condamner. Seulement, il y a, dans les Etats particuliers de l'Amérique du Nord et aussi dans la Confédération , une Cour suprême, analogue en gros à notre Cour de Cassation, La Cour suprême prononce en droit et peut dire que la loi est inconstitutionnelle que le tribunal inférieur a bien jugé, en déclarant que la loi ne devait pas s'appliquer. Dans ce cas, d'après un usage à peu près constant, quand la Cour suprême a statué sur l'inconstitutionalité d'une loi, la législature retire cette loi, s'inclinant devant l'autorité du pouvoir judiciaire.

Ce système est très apprécié aux Etats-Unis, les Américains y tiennent comme à une des dispositions les plus fondamentales de leur constitution. Toutefois, il ne fonctionne pas sans frottements. Les inconvénients de ce système ont été exposés par M. LAMBERT dans un livre dont le titre "Le gouvernement des juges" indique par lui-même les empiètements du pouvoir judiciaire. L'inconvénient, c'est de créer dans une certaine mesure, l'incertitude de la loi. Ainsi la loi qui interdit le travail de nuit dans les boulangeries a fonctionné pendant de nombreuses années, puis tout d'un coup les tribunaux l'ont déclarée inconstitutionnelle. Il y a aussi certains abus du pouvoir judiciaire, non pas dans la Fédération, non pas de la part de la Cour suprême, mais de la part des juridictions de certains Etats. Dans ces Etats, les juges sont élus; Or, il n'y a aucune raison pour qu'une autorité judiciaire élue présente plus de garanties d'indépendance, de moralité ou de compétence qu'une autorité politique quelconque provenant de la même source. Il n'y a pas de raisons pour qu'un tribunal soit supérieur à un Conseil Municipal ou à une législature. Il arrive souvent que les juges

Source : BIU Cujas

mêlent des préoccupations politiques ou même purement électorales à l'examen qu'ils font subir à la constitutionalité des lois. On donne l'exemple suivant: les Américains se sont préoccupés, comme beaucoup d'autres Etats, de l'abus des boissons alcooliques, ils sont arrivés à l'exagération la plus absolue, mais avant d'arriver à la règle actuelle, ils voulaient règlementer les cabarets ou "saloons". Il y avait une loi intitulée "loi tendant à punir certains délits et attentats". Or, les juges étant élus, ont besoin comme agents électoraux, des tenanciers de cabarets. Pour ne pas mécontenter ces électeurs influents, ils ont imaginé d'annuler la loi sous prétexte d'insuffisance du titre. Ils ont déclaré que le titre devrait être ainsi conçu : "Loi tendant à prévoir, définir et punir certains attentats", et les tenanciers de bars ont été relâchés purement et simplement.

Il y a certains avantages au système de l'inconstitutionalité; il donne une garantie contre l'omnipotence parlementaire, contre les abus du parlementarisme, et en outre, il a l'avantage de la logique, il est évident que la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires doit avoir comme conséquence normale la nullité de la loi ordinaire, qui est en contradiction avec la loi constitutionnelle. Cependant le système de l'inconstitutionalité des lois n'est pas admis dans le droit français.

Le droit français a évolué différemment du droit américain et cependant la constitution américaine est, comme les constitutions françaises, muette sur la possibilité pour un tribunal de déclarer nulle une loi ordinaire, qui est en contradiction avec la loi constitutionnelle. Tout ce système de l'inconstitutionalité des lois est une création purement jurisprudentielle.

Si le droit français a évolué d'une façon différente du droit américain, cela tient à des circonstances historiques. Les Etats, qui font partie de la Confédération américaine, ont commencé par être des colonies à charte, la couronne anglaise avait conféré à chacune une constitution particulière, une charte. Lorsque les autorités des colonies émettaient un ordre, les citoyens avaient l'habitude de contrôler la conformité de cet ordre avec la charte, et; au cas où il leur semblait que cette conformité n'existait pas, ils se plaignaient à la métropole, à la couronne. De sorte que les Américians ont pris de très bonne heure l'habitude de contrôler la conformité de leurs lois avec leur texte constitutionnel. L'habitude fut gardée.

Source : BIU Cujas

Le droit positif français condamne le système de l'inconstitutionalité

Au contraire, le droit français est parti de la Révolution , et le sentiment de la Révolution à l'égard de la magistrature était un sentiment de méfiance, en raison des abus commis par les anciens parlements et cours souveraines. A la séance du 14 Mars 1790, Thouret qualifie la magistrature "un asile de réaction". La loi du 24 Août 1790 porte : "Les tribunaux ne pourront ni directement, ni indirectement prendre aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des lois"/ Voilà un texte qui est formel , clair, et n'a pas été abrogé. C'est la condamnation des anciens arrêts de règlement, c'est aussi la condamnation du système de l'inconstitutionalité . La constitution du 3 Septembre 1791, titre III, chapitre V, article 3, répète : "Les tribunaux ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ni suspendre l'exécution des lois". Enfin, il y a l'article 127 du Code Pénal : "Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique,les juges qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif, soit par des règlements contenant des dispositions législatives, soit en suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs lois, soit en délibérant sur le point de savoir si les lois seront publiées ou exécutées". Voilà le droit positif actuel.

Cependant, il y a des autorités considérables notamment M. Henri Berthélemy , doyen de la Faculté de Droit de Paris qui déclarent qu'en dépit de ces textes, les tribunaux ont le droit d'examiner la conformité de nos lois avec la constitution . Leur argumentation est extrêmement intéressante et séduisante; mais, quant à moi , je considère qu'elle se heurte au droit positif. Je ne crois pas d'autre part que ce soit de l'intérêt du pouvoir judiciaire de le jeter dans les luttes des partis.

L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS

La communauté française

Les éléments de la communauté française

On dit très souvent que l'Empire Britannique est une organisation complexe, dont la variété est bien caractéristique du tempérament britannique. Il y a le Royaume d'Angleterre et d'Ecosse, il y a l'Irlande, il y a les Dominions, qui jouissent d'une

Source : BIU Cujas

grande liberté. Il y a les colonies de la couronne, il y a l'Empire des Indes, il y a les pays à mandat; Et, à cette complexité de l'empire britannique, on a coutume d'opposer la simplicité de la constitution française. En réalité, on fait cette opposition aussi marquée, c'est parce qu'on s'abstient de regarder ou de voir, La communauté française, en effet, est elle aussi extrêmement complexe. Elle comprend des éléments territoriaux très variés, et des éléments individuels, investis de droits différents et de qualités diverses.

Les éléments territoriaux de la communauté française. La France métropolitaine

Dans les éléments territoriaux, il y a d'abord : la France continentale et les iles, qui l'entourent. Dans ces iles, on comprend la Corse, qui est située à vol d'oiseau ou d'avion à deux cents kilomètres de la côte française. C'est ce que l'on appelle la France Métropolitaine, et la France Métropolitaine est le domaine d'application complet de la constitution. Ce que l'on aura à dire dans la suite s'applique à cette France Métropolitaine.

L'Algérie

Il y a , en second lieu, l'Algérie, qui a un régime spécial, créé par les lois d'assimilation Elle a été dans une large mesure assimilée au territoire continental, elle est le seul des territoires extra-continentaux, qui soit divisé en départements, il y en a trois : Oran Alger, Constantine. l'Algérie dépend du ministre de l'Intérieur. En dépit de l'assimilation, il subsiste bien des particularités qui distinguent l'Algérie des autres départements de France. En principe, l'Algérie est soumise au régime des décrets, c'est-à-dire que les lois votées par le Parlement ne s'appliquent pas, en cas de silence de ces lois, à l'Algérie, qu' elles peuvent y être étendues par décret.

Les colonies

Il y a, en troisième lieu, les colonies, qui sont des parties de territoire soumises intégralement à la souveraineté de la France, avec pour les populations des droits extrêmement variés, et qui sont, en principe, en rapport avec leur degré de civilisation.

Les protectorats

Il y a , en quatrième lieu, les protectorats Ce sont des Etats ayant, en principe, gardé leur personnalité propre, leur souveraineté intérieure, laquelle s'exerce d'ailleurs sous l'autorité de la France et qui sont représentées à l'extérieur par la France. Les protectorats sont soumis à la France par des dispositions de traités extrêmement variables. Les protectorats sont : Tunisie, Maroc, Cambodge, Annam, Tonkin, Laos, et dans une certaine mesure la Principauté de Monaco.

Les mandats

Il y a enfin en cinquième lieu, les mandats,

Source : BIU Cujas

La France a reçu par l'effet du traité de Versailles mandat d'administrer certains pays sous le contrôle de la Société des Nations, et ces pays jouissent d'indépendances différentes, suivant leur degré de civilisation. Il y a les mandats A, les mandats B, les mandats C. Les mandats A ce sont les plus désagréables, parce que ce sont les mandats dans lesquels on a reconnu que les populations avaient droit à se gouverner elles-mêmes, de sorte que la France se trouve dans une situation extrêmement difficile, puisqu'elle est là, dans un pays auquel elle doit donner une constitution, auquel elle doit donner des Chambres. Elle conserve cependant le devoir de maintenir l'ordre, de dépenser et ne récolte en définitive que des bénéfices moraux douteux. C'est le cas du mandat de la France sur la Syrie.

En second lieu, il y a les mandats sur des territoires et des populations moins évoluées, notamment le mandat sur le Cameroun. Nous avons, par conséquent, ce qu'on pourrait appeler, si nous n'avions pas eu Napoléon Ier et Napoléon III, l'Empire français, qui comprend des éléments au moins aussi variés que l'Empire britannique. Voilà au point de vue du territoire.

Les éléments individuels de la communauté française

Au point de vue des individus, il y a d'abord les indigènes des pays sous mandat. Ce sont des gens, qui sont administrés par la France, mais qui ne sont pas rattachés à la France, qui n'ont pas la nationalité française.

Les indigènes des pays sous mandat.

Les indigènes des pays protégés.

Il y a en second lieu, les indigènes des pays protégés. Là aussi, ce sont des étrangers, sur lesquels la France exerce une autorité de degré varié.

Les indigènes des colonies

Il y a enfin, en troisième lieu, les indigènes des colonies. Ce sont, en principe, des sujets français: ce ne sont pas des citoyens français. En principe, ils n'ont pas les droits dont jouissent les citoyens français, et notamment ils ne sont pas représentés au Parlement. Cependant, il y a, au Parlement français, une représentation coloniale; mais cette représentation coloniale est organisée avec l'arbitraire le plus complet, sans aucun souci de logique et sans aucune obéissance à des principes généraux. En principe, les vieilles colonies, (Guadeloupe, Réunion et Martinique) élisent des représentants au Parlement : deux députés, un sénateur. La Guyane élit un député, pas de sénateur. Dans toute l'Afrique Occidentale française, dans un empire formidable, il n'y a que les indigènes du Sénégal, qui élisent un député, tout le reste de l'Afrique Occidentale française n'est pas représenté et il n'y a pas de sénateur.

La représentation coloniale

Source : BIU Cujas

Dans l'Afrique Equatoriale française, ni député, ni sénateur. Dans l'Indochine, où il y a vingt millions d'habitants, il y a un député pour la Cochinchine, et l'Indochine a un député et un sénateur. Les français qui sont à Madagascar n'ont aucune représentation. Il y a un privilège pour la race noire, qui n'existe qu'à un moindre degré pour la race jaune, puisque nos vingt millions de sujets indigènes d'Asie sont à peine représentés par un ou deux députés et un sénateur; la race malgache n'a rien. D'autre part, il y a des colonies où ce sont les Français, les colons qui élisent, dans les autres, ce sont les indigènes, notamment au Sénégal, et ils ne savent pas toujours bien ce qu'ils font à l'égal des citoyens français et à un degré inférieur. L'organisation de la représentation coloniale se caractérise par : diversité, inégalité, arbitraire, injustice.

Cette représentation coloniale au Parlement n'existe qu'en France. A la Chambre des Communes ou à la Chambre des Lords on ne saurait voir siéger un gentleman noir.

La solution française est cependant de bonne politique, à cause du sentiment d'égalité et de protection fraternelle qu'elle donne aux races des colonies Mais les parlementaires coloniaux sont dans cette situation anormale qu'ils votent des lois que leurs électeurs ne sont pas appelés à observer et des impôts que ces électeurs ne sont pas appelés à payer.

Les habitants de l'Algérie

Il y a, en quatrième lieu, les habitants de l'Algérie, qui sont soumis à un régime particulier, D'abord, l'Algérie est représentée forfaitairement c'est-à-dire qu'il n'y a pas de rapport entre la représentation de l'Algérie et sa population. Alors que pour le territoire continental de la France, on établit un rapport, ce rapport n'existe pas en Algérie; chaque département algérien élit trois députés et un sénateur, quelle que soit la population .

Les électeurs en Algérie

Sont électeurs : 1° - les colons, les Français; 2° - Les juifs algériens. Les Juifs algériens ont été déclarés citoyens français par un décret du gouvernement de la Défense Nationale dit décret Crémieux. Aucune mesure analogue n'a été prise en faveur de la population arabe qui éprouve de ce traitement inégal, un vif mécontentement, d'autant plus que la populatio arabe est très civilisée et comprend notamment un grand nombre de diplômés de nos Facultés.

Les Français de la France continentale

Il y a enfin en cinquième lieu, les Français de la France continentale. Ici, il faut distinguer entre les citoyens actifs, ceux qui ont la plénitude de leurs droits, et les citoyens passifs, ceux qui ne peuvent jouir que des libertés individuelles, de la

Source : BIU Cujas

liberté d'aller et de venir, mais qui ne peuvent pas participer par le droit de vote, à la direction immédiate des affaires publiques. Le Corps électoral comprend les citoyens actifs. Le droit d'élire des représentants , qui appartient aux seuls citoyens s'appelle le droit de suffrage ou le droit de vote.

LE DROIT DE VOTE

L'histoire de l'extension du droit de suffrage en France

1°-Le système de la démocratie royale.

Première période de la révolution. La Démocratie royale; Le régime est démocratique, mais il conserve à sa tête un roi. Ce système a son plein avec la constitution du 3 Septembre 1791. L'article 3 de la Délcaration des droits de l'homme et du citoyen qui précède cette Constitution dispose : "Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation". C'est le principe de la souveraineté du peuple. Or, du principe de la souveraineté du peuple découle naturellement l'universalité du suffrage, ou tout au moins un suffrage aussi universel qu'il est rationnellement possible de l'imaginer.

Distinction des citoyens actifs et des citoyens passifs

Cependant la constitution du 3 Septembre 1791 n'admet pas le suffrage universel dans le sens moderne de cette expression. Elle distingue, et c'est la distinction fondamentale, les citoyens actifs et les citoyens passifs. Les citoyens passifs sont c ceux qui profitent des droits proclamés dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, liberté individuelle d'aller et de venir, liberté de conscience, liberté du culte, de la presse, de l'enseignement, etc. Quant aux citoyens actifs, ce sont ceux qui participent directement à la gestion des affaires publiques, notamment par l'élection des représentants. Un important auteur allemand, Jellinek, dans son System der subjektiven offertliches Rechte, a mis en doctrine suivant la mode allemande, ce système politique français; il distingue statut actif et statut passif des citoyens.

Conditions exigées en 1791 pour être citoyne actif

Pour être citoyen actif, il faut être âgé de 25 ans, avoir le certificat civique, n'être pas domestique; mais surtout, il faut payer un impôt égal à trois journées de travail; la journée de travail étant fixée à un minimum de cinquante centimes et à un maximum de un franc cinquante ; c'était le prix

Source : BIU Cujas

des ouvriers d'alors. L'impôt électoral pouvait donc varier de 1 fr.50 à 4 frs 50, suivant les départements, mais il fut fixé uniformément à 1 fr.50.

Assemblées primaires et Assemblées électorales

Ces citoyens actifs formaient ce que l'on appelait les assemblées primaires. Il y avait une assemblée primaire par canton, ces assemblées primaires élisaient simplement les autorités communales conseil municipal. En ce qui concernait toutes les autres élections, ces assemblées primaires se bornaient à choisir un centième d'entre les électeurs, et ce centième formait ce que l'on appelait alors les assemblées électorales. Pour être "électeur secondaire", il fallait payer un cens assez important, qui variait suivant que l'on était à la ville ou à la campagne, dans une grande ou dans une petite ville. L'Impôt électoral variait de cent à quatre cents journées de travail, La journée pouvait s'élever à 7 frs 50, le cens électoral lui aussi pouvait s'élever à un maximum de 600 francs

Ces assemblées électorales n'étaient pas constituées en vue d'une élection déterminée, elles étaient permanentes. Tous les deux ans, les assemblées primaires constituaient les assemblées électorales, qui restaient en fonction pendant deux ans, et pendant ce délai procédaient à toutes les élections. Les élections de la compétence des assemblées électorales étaient : 1° les élections des évêques et des curés, en vertu de la constitution civile du clergé; 2° - les élections des juges; 3° - les élections des administrateurs de départements ou de districts et enfin 4° - les électeurs pour l'Assemblée législative. Les électeurs secondaires ayant été choisis par les électeurs primaires, ne se considéraient pas comme devant être perdus dans la masse du peuple; ils se considéraient comme bons à tout; comme ils étaient d'une part, ambitieux, et que d'autre part, ils n'avaient aucune satisfaction réelle, e et tangible, les assemblées permanentes furent une cause de désordre pendant tout le temps où elles fonctionnèrent, et elles firent dévier la révolution vers la violence.

Ce régime donnait quatre millions et demi d'électeurs, d'après un décret de 1791, il y aurait eu quatre millions trois cent soixante dix huit mille deux cent soixante électeurs, sur lesquels d'ailleurs quatre cent mille seulement exerçaient leur droit; un sur dix, c'est le cas de dire que le peuple ne réclamait pas le droit de suffrage à ce moment là. Ce système établit à la base, le suffrage universel des contribuables, mais la règlementation de l'élec-

Source : BIU Cujas

torat secondaire accentue le caractère censitaire et bourgeois du régime

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

Période de la Démocratie républicaine.

Le 10 Août 1792, le peuple envahit les Tuileries. Les Suisses opposent une certaine résistance, mais Louis XVI ayant donné l'ordre de non résistance, ils se firent massacrer. Le roi se réfugie au sein de l'Assemblée législative, il est installé dans la loge du logographe, c'est-à-dire du personnage qui recueillait les discours, et dans cette même journée, du 10 Août, l'Assemblée législative prononce la suspension de Louis XVI. Le lendemain 11 Août, elle rend un décret convoquant une Convention Nationale, qui devait être chargée de statuer su sur le sort de Louis XVI et sur les modifications de la constitution. Dans ce décret, elle déclare que les conditions d'éligibilité exigées pour les électeurs et les représentants ne sont pas applicables pour une convention nationale. Si on consulte la Nation, il faut la consulter avec le suffrage universel. En conséquence, l'Assemblée, qui n'en avait pas constitutionnellement le droit, supprime la distinction entre les citoyens actifs et les citoyens passifs. C'est la première fois que l'on voit apparaître le suffrage universel. Sont électeurs, tous les citoyens âgés de 21 ans, sans condition de cens Il y a cependant deux atténuations, qui font que ce n'est pas encore le suffrage universel, comme celui qui existe aujourd'hui. En premier lieu, on exclut les domestiques attachés à la personne, et on exclut les indigents recevant des secours de l'assistance publique, En second lieu, le suffrage universel est à deux degrés, c'est-à-dire que l'ensemble des citoyens âgés de 21 ans, choisit un centième d'entre eux, qui doivent être âgés de 25 ans et ce sont ces électeurs âgés de 25 ans qui vont désigner la Convention Nationale.

Première apparition du suffrage universel : 11 Août 1792

La Convention ainsi élue élabore deux constitutions; l'une qui représente le summum de la doctrine révolutionnaire et qui n'a jamais été appliquée; l'autre qui est la constitution directoriale de l'An III, qui est votée après la réaction thermidorienne et qui est une constitution de réaction.

Le suffrage universel dans la Constitution montagnarde de 1793

La constitution montagnarde du 24 Juin 1793, établit le suffrage universel tel que nous l'avons aujourd'hui. Pour être électeur, il suffit d'être mâle et majeur de 21 ans. Quant à l'exclusion des domestiques, elle est règlée d'une façon très élégante par l'article 17 de la Déclaration des droits : il n'y a plus de domestiques. La loi ne reconnaît pas de do-

Source : BIU Cujas

mesticité, il ne peut exister qu'un engagement de soins et de reconnaissance entre l'homme qui travaille et celui qui l'emploie. La réforme consiste simplement à changer de mot. Les citoyens ne se bornent pas à élire des représentants, ils participent dans une certaine mesure à l'élaboration des lois, les lois votées par le Corps législatif sont en effet soumises au referendum (V. Infra) C'est une constitution qui pendant longtemps a été l'idéal d'un parti, qui demandait "du pain et la constitution de 1793", seulement elle n'a jamais été appliquée parce qu'en réalité, elle était inapplicable et que, notamment dans la déclaration des droits, qui précédait l'organisation des pouvoirs publics, il y avait un article disant que, quand le pouvoir est oppressif, l'insurrection est le premier et le plus sacré des devoirs. C'était l'organisation en permanence de l'insurrection, édictée par la Constitution elle-même.

Le droit de suffrage dans la Constitution de l'An III.

Après Thermidor (chute de Robespierre, fin de la Terreur) la Convention nomme une Commission dite des Onze, chargée de donner à la Constitution montagnarde, des "jambes pour marcher". On était unanime à penser que cette constitution montagnarde, dont l'application avait été renvoyée à la conclusion de la Paix, était absolument inapplicable. La Commission des onze devait en préparer la révision; mais sous l'empire de la réaction thermidorienne, elle prépara, en réalité, une constitution tout à fait nouvelle, la constitution directoriale du 5 Fructidor, de l'An III, qui est une oeuvre de réaction bourgeoise. Le suffrage n'est plus universel et il n'est plus direct; Pour être électeur primaire, il faut payer, comme en 1791, trois journées de travail, Il y a ici une nuance assez délicate. Tandis qu'en 1791, pour être électeur, il fallait être imposable à trois journées de travail, c'est-à-dire posséder la matière imposable, en l'An III, on établit une facilité dans le sens démocratique. Un citoyen, qui ne possède pas la matière imposable, peut cependant payer volontairement l'impôt pour être électeur. Cette mesure a été imitée dans d'autres pays, où les organisations de parti se sont chargées du cens électoral. Il fallait, en second lieu, et c'est là une règlementation qui est assez caractéristique de l'esprit de l'époque : 1° - savoir lire et écrire; 2° - être capable d'exercer une profession mécanique, Savoir lire et écrire; comme, le peuple à ce moment là ne savait pas ni lire, ni écrire, cette condition fut

Source : BIU Cujas

renvoyée à dix ans après et dix ans après, la constitution n'existait plus depuis longtemps. Exercer une profession mécanique, on retrouve dans cette condition le reflet des opinions de Jean Jacques Rousseau, exposées dans "Emile" ou de l'Education. Louis XVI était un excellent serrurier. Il n'était pas nécessaire d'exercer une profession mécanique, il suffisait d'être capable de l'exercer. Ce n'était donc un esprit tout différent des règles actuelles du régime bolcheviste.

Ces électeurs primaires n'élisaient pas les membres du Conseil des Cinq Cents et du Conseil des Anciens; ils pouvaient seulement désigner des électeurs secondaires, lesquels à leur tour élisaient les membres du Conseil des Cinq Cents et du Conseil des Anciens. Pour être électeur secondaire, il fallait payer un cens de cent cinquante à deux cents journées de travail. (La journée variant de 0 fr. 50 à 1 fr 50). Lanjuinais, membre de la Convention ose dire devant cette assemblée "il ne faut pas concéder le pouvoir électoral aux hommes, qui n'ont rien et que le besoin met à la merci du premier qui les paie". Il dit aussi à un autre moment et Boissy d'Anglas le répète dans son rapport sur la constitution de l'An III : "Il n'y a de véritables citoyens que les propriétaires, c'est-à-dire ceux qui ont quelque chose; ayant intérêt à conserver leur propriété, ils sont aussi conservateurs de l'ordre politique et de l'ordre social".

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

La démocratie césarienne conserve les apparences et bannit les réalités de la démocratie. La constitution de l'An VIII reconnaît le principe de la souveraineté nationale, mais enlève à la Nation dite souveraine, le droit de choisir ses députés, le droit par l'intermédiaire des députés de faire des lois, de voter les impôts et de règler les dettes. Le système de la constitution de l'An VIII consista, en somme, dans la suppression des élections. Cette réaction antidémocratique ne fut pas, comme on serait tenté de le croire, inspirée par Bonaparte et les soldats, Ce furent plutôt les civils, qui entouraient Bonaparte qui voulurent supprimer les élections, notamment Sieyès. Cette période du lendemain de la réaction thermidorienne est une période extrêmement intéressante, parce qu'elle démontre que les parlementaristes n'ont pas besoin d'être vieux pour avoir tous les vices qui leur sont propres; ces membres de la Convention,au

Source : BIU Cujas

lendemain de la chute de Robespierre, n'ont qu'une idée, qu'une politique, rester en place. C'est ainsi que la Convention avant de se séparer, vote ce qu'on appelle le décret des deux tiers et décide que les deux tiers de ses membres devront obligatoirement faire partie du Conseil des Cinq cents et du Conseil des Anciens. L'élection au Conseil des Cinq cents et au Conseil des Anciens se fait en deux périodes : D'abord le peuple doit choisir dans la Convention les deux tiers qui doivent faire partie des assemblées suivantes, et comme naturellement, le peuple n'obéit pas, à cette injonction, c'est la Convention elle-même qui va décider de ceux qui resteront dans les assemblées suivantes. Quant à ceux qui n'ont pas la chance d'être dans les deux tiers, on leur trouve, de ci de là, quelques petites places.

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

Le système de la pyramide de Sieyès

Ce système est figuré par la "pyramide". A la base de la pyramide, le peuple, l'ensemble des citoyens. Ce peuple ne va élire personne. Il y a cinq millions de citoyens mâles et majeurs, ces cinq millions de citoyens vont choisir le dixième d'entre eux, qui formera le second étage de la pyramide, la liste des notabilités communales et dans cette liste le Préfet, représentant de l'Empereur, va choisir les autorités communales les maires, les membres des Conseils municipaux. Ces cinq cent mille membres des notabilités communales vont choisir le dixième d'entre eux, qui va former la liste des notabilités départementales; et dans cette liste de cinquante mille , le Premier Cons ul va choisir les membres

Source : BIU Cujas

des conseils généraux et les Préfets. Ces cinquante mille membres des notabilités départementales vont choisir le dixième d'entre eux, qui vont former la liste des notabilités nationales; soit cinq mille. Dans cette liste, le Sénat conservateur, qui , en groupe, se recrute lui-même, va choisir les membres du Tribunat et du Corps législatif.

L'organisation du pouvoir législatif dans la Constitution de l'An VIII

Ce système étrange, est destiné à masquer le pouvoir d'un seul. Le pouvoir de Bonaparte. De plus, il y a une organisation du pouvoir législatif extrêmement complexe Sieyès décompose l'opération législative dans ses divers éléments intellectuels; et attribue chacun de ces éléments à une autorité spéciale. D'abord l'imagination de la loi ou initiative, elle est confiée au Conseil d'Etat, dont les membres sont nommés par l'Empereur. Sur le produit de l'imagination, la raison exerce sa critique; cette critique est confiée au Tribunat , assemblée de cent membres nommés par le Sénat. On a imaginé, on a critiqué il faut ensuite décider. La décision est donnée au Corps législatif, composé de trois cents membres, nommés par le Sénat, qui décident sans discuter. Trois membres du Conseil d'Etat, trois membres du Tribunat vont devant le Corps législatif, chacun soutient le pour ou le contre et enfin le Corps législatif statue entre la demande et la défense, comme une Cour judiciaire, par oui ou par non, sans débats? Au-dessus de tout cet édifice, il y a le Sénat, qui va se demander si tout ce qu'on a fait est bien constitutionnel. Toute cette complexité est analogue à celle de la Constitution fasciste actuelle et l'objet en est de dissimuler derrière ces constructions enchevêtrées le pouvoir d'un seul homme.

Ce système d'ailleurs ne dure pas très longtemps, puisqu'il est supprimé par le sénatus consulte du 16 Thermidor de l'An X, qui établit des Collèges électoraux . Ils présentent deux caractères 1° - ils sont composés d'hommes riches, et d'hommes nommés par l'Empereur. - 2° - Ces Collèges "électoraux" ont ceci de particulier, qu'en réalité, ils n'élisent pas, ils se bornent à présenter; Lorsqu'une place devient vacante, le Collège électoral présente pour elle deux candidats.

La période de royauté constitutionelle

La période de royauté constitutionnelle comprend deux régimes , la Restauration de 1814 à 1830 et la monarchie de Juillet de 1830 à 1848.

Le régime de la Restauration est contenu dans la Charte du 4 Juin 1814 . Alors que le régime de

Source : BIU Cujas

Le régime de la Restauration : 80.000 électeurs

l'An VIII était extrêmement complexe, le système de la Charte de 1814 sera simple; les électeurs éliront mais ils seront très peu nombreux. Le principe de la souveraineté nationale n'est pas proclamé dans la charte de 1814. Ce système organise officiellement le gouvernement de la bourgeoisie riche. Pour être électeur, il faut, en outre de l'âge de trente ans, payer trois cents francs de contributions directes. Cette somme de trois cents francs d'impôts était considérable pour l'époque puisque le budget de l'Etat atteignait un milliard et qu'il est aujourd'hui de cinquante. D'autre part, les communes n'avaient que de très faibles dépenses. Si on n'avait pas changé la Charte de 1814, aujourd'hui il y aurait une quantité d'électeurs, parce que ceux qui ont acquis le privilège de payer trois cents francs d'impôt sont nombreux. Mais en 1814 ils ne se comptaient dans l'ensemble du pays que quatre vingt mille.

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

Grâce aux dégrèvements proposés par le gouvernement et votés par la majorité, en 1829, il n'y avait plus que soixante quinze mille électeurs sur trente ou trente cinq millions de français.

5.000 éligibles.

Pour être éligible, il fallait payer mille francs de contributions directes. C'était un chiffre très considérable, si bien que dans l'ensemble du pays il n'y avait que cinq mille éligibles. Dans certains départements, il y avait à peine deux ou trois éligibles: Alors la Charte prenait des précautions,

Source : BIU Cujas

c'étaient les plus imposés, qui venaient après, mais en somme il n'y avait que les éligibles proprement dits qui étaient pratiquement élus.

Malgré toutes ces précautions, le système ne donna pas tous les résultats conservateurs qu'en attendaient ses auteurs.

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

Sur ce premier évènement s'en produisit un second: l'assassinat du Duc de Berry en 1820 par Louvel. Sur la victime reposaient les espoirs de la branche aînée, en vue de sa descendance; après sa mort, il laissa un fils, appelé d'abord Duc de Bordeaux, puis Comte de Chambord, lequel a joué le rôle que l'on sait au lendemain de la chute du second Empire. Ces deux évènements, élection de Grégoire, assassinat du Duc de Berry, amènent un mouvement de réaction qui se manifesta notamment par la loi électorale du 29 Juin 1820, dite loi du double vote.

La loi du double vote

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

Cette loi produit d'abord les effets extrêmement réactionnaires espérés; elle amène la Chambre retrouvée, qui soutient M. de Villèle, qui vote la loi d'aînesse, la loi du sacrilège et toutes sortes de lois de réaction. Mais ensuite, à partir de 1824, la loi du double vote cessera de produire ses effets, et le mouvement libéral aboutira en 1830 à l'élection d'une chambre, qui fera de l'opposition au ministère Polignac et dont l'opposition amènera, en somme, la Révolution de Juillet.

Source : BIU Cujas

Le régime de la Monarchie de Juillet

Charles X ayant été renversé au moment des journées de Juillet, son cousin Louis Philippe d'Orléans monte sur le trône, avec la Charte du 14 Août 1830. Cette Charte promet 1° - l'abolition du double vote, 2° - L'abaissement du cens électoral , et cette réforme est réalisée par la loi du 19 Avril 1831. Le cens est abaissé de trois cents à deux cents francs. Le cens d'éligibilité est abaissé de mille francs à cinq cents francs. Le cens électoral est même abaissé à cent francs pour une catégorie minime : membres de l'Institut, officiers retraités, etc. Cela fait, en 1831, cent soixante quinze mille électeurs, et en 1844 deux cent quarante quatre mille électeurs , soit en moyenne deux cent cinquante mille électeurs sous la Monarchie de Juillet.

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

La campagne des banquets

La Monarchie de Juillet tombe sur la question de l'extension du droit de suffrage; après "la campagne des banquets" Des banquets sont organisés pour l'extension du droit de suffrage. Comme on n'a pas la liberté de réunion, on se réunit pour déjeuner ensemble deux cents, trois cents, quatre cents, cinq cents, et au dessert on parle de l'extension du droit de suffrage. Le banquet le plus célèbre est celui qui eut lieu à Mâcon, et fut présidé par Lamartine; mais le plus grave fut celui qui, au mois de Février 1848, fut projeté dans le douzième arrondissement, c'est-à-dire le quartier qui est actuellement celui de la Gare de Lyon, de Bercy, etc. un quartier populaire, dans lequel on pouvait craindre des troubles par suite du banquet. Le banquet devait avoir lieu un dimanche, tout le monde pouvait y assister. Enfin, c'était un banquet à bon marché, la place était de cinq francs. Le gouvernement interdit le banquet; les organisateurs s'inclinent devant la décision du gouvernement, ils reconnaissent qu'il pourra y avoir des troubles et le banquet est décommandé. Mais le dimanche, où il devait avoir lieu arrive, et le peuple va voir l'endroit où aurait eu lieu le banquet; on va voir le mur derrière lequel se serait peut-être passé quelque chose. La police

Source : BIU Cujas

essaie de disperser la foule, et c'est ainsi que peu à peu les attroupements dégénèrent en émeute et que Louis Philippe est renversé . Louis Philipre part pour l'exil en répétant: "Comme Charles X",

Le gouvernement provisoire de 1848 L'établissement du suffrage universel (5 Mars 1848)

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

Ce qu'on demandait, c'était l'extension du suffrage, par l'abaissement du cens, et l'adjonction des capacités. On demandait que les hommes qui avaient un certain degré d'instruction pussent être électeurs. On voulait descendre l'escalier marche à marche, et comme on a résisté il a fallu sauter par la fenêtre et passer à la fois plusieurs étages.

A partir de 1848, le suffrage universel a toujours fonctionné sans interruption. Sous le Second Empire, il était très savamment domestiqué, mais il existait et il n'y a pas de force au monde qui puisse contraindre un citoyen à mettre dans l'urne un bulletin portant un nom ou un autre.

La loi du 31 Mai 1850.

Il y a une certaine atténuation du suffrage universel par la loi du 31 Mai 1850. La constitution du 4 Novembre 1848 établissait une seule Chambre, cette Chambre porte dans l'histoire le nom d'Assemblée législative. Nous en avions eu une première avec la constitution du 3 Septembre 1791, nous en avons une

Source : BIU Cujas

seconde avec la constitution du 4 Novembre 1848. Or, pendant que s'élaborait la constitution il y eut dans Paris, pendant les "journées de Juin" des troubles que le général Cavaignac réprima énergiquement en trois jours. Mais la bourgeoisie a eu peur et aussi le peuple français. Aussi l'Assemblée législative , élue sous cette impression et sous l'influence du Comité de la rue de Poitiers est elle une Assemblée extrêmement réactionnaire, conservatrice, royaliste.

Louis Napoléon Bonaparte, le neveu de Napoléon ler, Président de la République a horreur de cette Assemblée avec laquelle il ne tarde pas à entrer en conflit. Il a adopté cette tactique machiavélique de lui proposer des mesures réactionnaires appelées à la déconsidérer. C'est lui qui lui propose cette loi du 31 Mai 1850 . Ce texte prétendait respecter le principe du suffrage universel, mais pour être inscrit sur une liste électorale il fallait : 1° avoir un domicile de deux ans dans le même endroit; 2° - le domicile ne pouvait être prouvé que par l'inscription au rôle des impôts; ces dispositions avaient pour effet d'exclure du corps électoral, les ouvriers, qui s'en vont à la recherche du travail, les ouvriers saisonniers , ceux qui font leur tour de France et que M. Thiers flétrit de l'expression fameuse "La vile multitude" La loi du 31 Mai 1850 supprima ainsi deux millions d'électeurs, qu'on pouvait supposer peu favorables à l'ordre.

Le Prince président, aussitôt que la loi fut votée eut cette habileté de dire à l'assemblée :"Vous avez voté une loi antidémocratique, il faut que vous l'abrogiez". Mais, aveuglée, la Législative repousse cette nouvelle initiative du Président et Louis Napoléon se retourne vers le pays et dit : Voilà l'Assemblée réactionnaire, et c'est moi qui suis le défenseur du suffrage universel"; de sorte qu'au 2 Décembre 1851, lorsque il fait son coup d'Etat, lorsqu'il prohonce la dissolution de l'Assemblée législative, il abroge en même temps la loi du 31 Mai 1850 et se donne ainsi devant le pays comme le défenseur du suffrage universel contre l'Assemblée législative.

Le suffrage universel sous le Second Empire

Sous le Second Empire, le suffrage universel subsiste, mais il est très savamment aménagé, C'est l'Empereur qui se réserve par décret de définir les circonscriptions électorales; comme les villes sont avancées et les campagnes conservatrices, il fait des circonscriptions, qui comprennent un petit secteur de villes et une grande partie de campagne; ou bien lorsqu'on a une opposition dans une circonscription

Source : BIU Cujas

on découpe cette circonscription et on noie des fragments d'opposition dans d'autres circonscriptions gouvernementales. D'autre part, la législation ne permettait guère aux candidats d'opposition de faire une campagne électorale, il n'y avait pas de liberté des réunions; il n'y avait pas de liberté d'affichage; les afficheurs devant être autorisés par le Préfet pouvaient se voir retirer l'autorisation. Il n'y avait pas de liberté de colportage, pour la distribution des bulletins, pas de liberté de l'imprimerie; l'imprimeur ne pouvait exercer sa profession qu'en vertu d'un brevet, qui pouvait être perpétuellement retiré par l'Empereur; il n'y avait pas de liberté de la presse; la presse était soumise à un régime arbitraire de police. il n'y avait pas même de liberté des cabarets, les cabarets eux aussi devaient être autorisés . Dans ces conditions, les élections se faisaient sous la pression du gouvernement. Aussi, les premières consultations ne donnèrent aucun siège à l'opposition; aux environs de 1858 entrèrent cinq républicains et ces "Cinq" menèrent une campagne extrêmement ardente, qui prouva l'importance des minorités agissantes et cette opposition s'en alla grandissant.

La Constitution de 1875 pose le principe du suffrage universel.

Aujourd'hui, la constitution de 1875 pose le principe du suffrage universel. L'article 1er de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875 dans son § 2 est ainsi conçu : "La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel dans les conditions déterminées par la loi électorale". L'universalité du suffrage est donc un principe constitutionnel; mais ce qu'il y a dans la constitution, c'est uniquement le principe du suffrage universel, tout le reste est dans le domaine de la loi ordinaire.

Comment est organisée l'universalité du suffrage

L'expression de suffrage universel , universalité de suffrage, est philologiquement une expression ambitieuse. Il est évident que tout être humain ne vote pas, que les enfants au berceau ne votent pas. Au point de vue politique et constitutionnel, l'expression signifie seulement que lesconditions d'accession à l'exercice du droit de suffrage ne sont pas déterminées par des conditions de naissance, de fortune, d'instruction . Si donc, nous n'avons ni régime censitaire, (c'est la condition de fortune) ni régime capacitaire(c'est la condition d'un minimum d'instruction) nous avons le suffrage universel.

Les textes fondamentaux sur l'organisation

Les textes fondamentaux en la matière, sont, en premier lieu, l'article 1er de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875; en second lieu, l'article 1er de la loi organique du 30 Novembre 1875 sur l'élection

Source : BIU Cujas

du droit de suffrage

des députés. C'est une des deux lois organiques, qui font partie de ce quel'on appelle les lois constitutionnelles de 1875. Les députés sont nommés par les électeurs inscrits sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 Juillet 1874, loi municipale aujourd'hui modifiée. Lorsqu'on lit l'article 1er de la loi organique du 30 Novembre 1875, il faut donc se reporter à la loi du 5 Avril 1884, loi municipale article 14. Puis il faut consulter deux décrets du 2 Février 1852. En vertu du plébiscite, qui a lieu quelques jours après le coup d'Etat du 2 Décembre 1851, le Prince Président reçoit mandat du peuple de faire une constitution qui est promulguée le 14 Janvier 1852. Comme il n'y a pas encore de chambre par l'effet de cette constitution, Louis Napoléon Bonaparte, Prince Président réunit en lui tous les pouvoirs, le pouvoir législatif comme le pouvoir exécutif. C'est la période dictatoriale. En vertu de son pouvoir dictatorial, le 2 Février 1852, Louis Napoléon rend deux décrets: l'un qu'il qualifie "décret organique", le second qu'il appelle décret règlementaire. Le décret "organique" a force de loi et ne peut être modifié que par une loi ; et décret "règlementaire" est un simple décret et peut être modifié par les autres actes du chef de l'Etat. Aujourd'hui, après plus de cinquante ans de république, le suffrage universel est donc réglementé par des décrets pris, par Louis Napoléon Bonaparte, dans une période dictatoriale.

Les conditions de jouissance et d'exercice du droit de vote

Il y a des conditions de jouissance du droit de vote et il y a des conditions d'exercice du droit de vote. Il y a des conditions de fond, moyennant lesquelles on a le titre de citoyen et d'électeur; mais si on ne remplit pas une certaine formalité, qui est l'inscription sur la liste électorale, on n'a pas l'exercice de ce droit, on peut rapprocher cela de la situation du mineur; le mineur a la jouissance de tous ses droits, mais il n'en a pas l'exercice, qui est confié au tuteur.

1°-Conditions de jouissance

Les conditions de jouissance du droit de vote sont :

Condition d'attachement à la chose publique.

1° - Condition d'attachement à la chose publique et au pays. Pourâvoir la jouissance du droit de vote pour être électeur, il faut d'abord être français, soit par naissance, soit par naturalisation. L'étranger naturalisé devient immédiatement électeur. Il y a une différence avec l'éligibilité: l'étranger naturalisé ne peut être élu que dix ans après sa naturalisation

Source : BIU Cujas

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

Condition de masculinité

2° - Condition de masculinité, Seuls les mâles peuvent voter. Les femmes votent aux Etats-Unis. Elles élisent les sénateurs, elles élisent les représentants; elles élisent le président des Etats-Unis. Et l'Amérique est toujours forte et riche.

Elles votent en Angleterre pour les Communes et pour les autorités locales. Et l'Angleterre reste une grande puissance dont la voix est prépondérante dans le concert des peuples.

Elles élisent en Allemagne les conseillers communaux, les députés au Reichtag, le président du Reich. Et nous n'avons pas appris que l'Allemagne s'affaiblisse.

Les peuples jeunes, nés, ressuscités ou rénovés, au lendemain de la grande tourmente, ont admis comme un axiome évident, le principe de l'égalité politique des sexes.

Sur la carte suffragiste de l'Europe, la France est seule avec l'Italie de M. Mussolini, la

Source : BIU Cujas

Turquie de Kemal Pacha et la Suisse, plus petite que Paris, à mériter le liséré noir qui marque les pays retardaires.

La constitution roumaine dit dans son article 6 que " des lois spéciales, votées à la majorité des deux tiers, détermineront les droits politiques des femmes". L'article 70 de la constitution Yougo slave prévoit l'octroi du vote aux femmes par les lois ordinaires. Il y a vingt ans, les pays où les femmes votaient apparaissaient comme des curiosités constitutionnelles. Aujourd'hui, les pays où les femmes ne votent pas prennent l'aspect de spécimens fossiles.

3° Condition d'aptitude intellectuelle

Le degré d'intelligence exigé de l'électeur est minimum. On lui demande : 1° - La maturité d'esprit, qui est présumée par l'arrivée à l'âge de 21 ans. C'est ce que décide l'article 14 de la loi municipale du 5 Avril 1884. Il est à remarquer que plus une constitution est avancée, plus bas est l'âge de l'électorat. Au contraire, les mouvements de réaction s'accompagnent d'une élévation de cet âge. L'âge de l'électorat a varié en France de 21 ans à 30 ans avec la Charte du 4 Juin 1814. On parle aujourd'hui d'élever l'âge de l'électorat; il n'y a, à mon sens, qu'un seul argument à l'appui de cette idée : il n'est pas normal dans un pays où le service militaire est obligatoire et où pendant la durée du service militaire le droit de vote est suspendu; que l'âge de l'électorat soit inférieur à l'âge moyen auquel les jeunes gens sortent du service militaire. Il est inadmissible qu'un jeune homme, qui a l'avantage d'une constitution physique imparfaite s'en aille voter pendant que ses camarades sont au régiment et ne votent pas. Il n'y aurait aucun inconvénient à déclarer que le droit de suffrage est élevé jusqu'à l'âge de 22 ans. 2° - Il faut n'être pas interdit. L'idiot est électeur. La Cour de Cassation, le 14 Avril 1910, a décidé que la faiblesse d'esprit, voire l'idiotisme constaté par le juge, lorsqu'elle n'a pas motivé l'interdiction, n'est pas incompatible avec la jouissance du droit électoral. Les gâteux votent, les vieillards qui sont internés dans des asiles de vieillards votent sous la surveillance et avec le concours de leurs gardiens.

Si les idiots et les gâteux votent, c'est parce qu'on ne peut pas juger de l'aptitude d'un individu à exercer le droit de vote. Il n'y a pas de juridiction assez indépendante pour décider que cet

Source : BIU Cujas

individu n'est pas complètement idiot et peut par conséquent voter, il ya aux Etats-Unis, dans certains Etats particuliers du Sud, des dispositions extrêmement délicates et difficiles. Il faut que l'électeur pour voter soit capable non seulement de lire, mais encore de comprendre un article de la constitution. Cette disposition aux Etats-Unis est inspirée par le projet du vote des nègres. Les bureaux sont blancs et interdisent aux nègres l'accès des urnes, sous prétexte d'incapacité. Il est donc extrêmement difficile de juger de l'aptitude à voter; il faut lorsque l'on juge de la capacité intellectuelle d'un individu, que la préoccupation du droit de vote en soit absente.

Dans la législation française, les "interdits" seuls sont privés du droit de vote. "Le majeur, dit l'article 489 du Code civil, qui se trouve dans un état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur, doit être interdit". L'interdiction est prononcée par le tribunal. La famille prend cette initiative parce qu'elle a peur que l'individu visé dissipe son patrimoine et qu'elle soit frustrée de l'héritage qu'elle attend. L'interdiction n'a pas d'autre objet. L'interdiction est une procédure essentiellement bourgeoise; il n'y a pas d'interdiction dans les classes ouvrières et très peu dans les classes paysannes. Dans une année, en 1909, il n'y a eu que 613 demandes en interdiction pour toute la France et dans cette même année il y a en 102.000 individus internés dans des établissements d'aliénés. Par conséquent cette mesure, qui exclut du Corps électoral les interdits, est une mesure qui ne porte pas une atteinte bien sérieuse à l'universalité du suffrage.

A côté des gens qui sont dans un état habituel d'imbécil ité de démence, ou de fureur, il y a ce qu'on appelle les prodigues et les faibles d'esprit. Ils sont dotés d'un conseil juridiciaire (Art. 499) Les prodigues ne peuvent plus faire aucun acte de disposition ou d'emprunt sans l'assistance de ce personnage. Le faible d'esprit vote, bien plus, s'il n'est pas éligible au conseil municipal et au conseil général, il est éligible à la Chambre des députés. D'ailleurs, la dotation du conseil judiciaire peut être provoquée par la prodigalité, et la prodigalité passe pour un pêché de jeunesse et passe.

Il n'y a pas d'autre condition d'aptitude intellectuelle. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de savoir lire et écrire; on peut voter sans savoir ce qu'il y a sur le bulletin. La constitution direc-

Source : BIU Cujas

toriale du 5 Fructidor de l'An III avait posé comme condition du droit électoral : savoir lire et écrire, et exercer une profession mécanique. Mais ces conditions avaient été renvoyées à dix ans, on pensait que pendant dix ans, l'instruction se généraliserait; mais la constitution s'effondra à cinq ans.

Condition d'aptitude morale

4° - La condition d'aptitude morale. Cette condition est également minime, et surtout négative. Comme pour la condition d'aptitude intellectuelle, il est nécessaire que l'indignité morale, soit prononcée par les tribunaux judiciaires en dehors de toute préoccupation électorale; il n'y a pas de jury d'honneur assez indépendant pour reconnaître la capacité morale à des adversaires politiques.

Il faut donc n'avoir pas été frappé par un jugement ou une décision judiciaire comportant indignité.

Voici quelques applications de cette idée.

a) Il faut ne pas être failli. Le failli est un commerçant, qui est au-dessous de ses affaires et ne peut pas payer ses dettes. La situation du failli est constatée par un jugement du Tribunal de Commerce. Les législations sont sévères pour la faillite à raison des répercussions que la défaillance d'un seul commerçant entraîne sur la place.

Mais les législations démocratiques se caractérisent par une indulgence croissante à l'égard des faillis. La déchéance électorale du failli rappelle le régime bourgeois et censitaire. Aujourd'hui, au bout de trois ans, le failli reprend son droit électoral, il n'est pas encore éligible, à moins qu'il n'ait été réhabilité, mais il redevient électeur. D'autre part, le 4 Mars 1889, a été créée en France, la "liquidation judiciaire". C'est une faillite sans déchéance, une faillite atténuée au profit des commerçants malheureux et de bonne foi.

b) Il faut ne pas être officier ministériel destitué. Les officiers ministériels , notaires, huissiers, avoués ne peuvent être destitués que par une décision judiciaire. La déchéance électorale est quelquefois sévère car les motifs de destitution peuvent n'être pas déshonorants (par exemple, le fait d'avoir abandonné son étude).

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

Sur ce point, il y a un problème théorique et un problème de droit constitutionnel positif.

Quelles sont les condamnations qui doivent entraîner

Prenons d'abord le problème théorique . Il comporte 3 questions : 1° - quelles sont les condamnations qui doivent entraîner l'exclusion du droit électoral ? Il faut garder un juste milieu dans la

Source : BIU Cujas

l'exclusion du droit électoral

détermination des condamnations qui entraînent l'incapacité. Si on se montre très réservé, on introduit dans le corps électoral des individus tarés, et si au contraire on se montre sévère, on allongera par trop la liste des incapacités, et alors on portera atteinte au principe du suffrage universel.

Qui doit prononcer l'exclusion

2° Question théorique.

Qui du juge ou du législateur va prononcer l'exclusion . Est-ce qu'il faut laisser au juge la faculté de prononcer l'exclusion ou bien doit-elle découler automatiquement de certaines condamnations Il est évident que le juge sera gêné, lorsque, se trouvant devant un individu, il se demandera : s'il doit ou non lui permettre de voter car il y aura là une décision qui sera prise en vue de l'inscription sur les listes électorales. Notre législation a adopté les deux systèmes ; il y a toute une série de condamnations pour lesquelles l'exclusion du droit de vote découle automatiquement de la condamnation, et au contraire, certaines condamnations plus légères, dans lesquelles on laisse le juge libre de décider si le condamné sera ou non privé de ses droits politiques.

Durée de l'indignité

3° question théorique : quelle sera la durée de l'indignité ? Ici, on se trouve en présence de deux tendances législatives. La première tendance consiste à profiter de l'occasion pour purger le corps électoral d'une quantité d'individus indésirables, et l'on prononce des indignités, qui durent toute la vie du condamné. Mais alors intervient, en sens inverse, une théorie pénale qui, au cours de ces dernières années, a eu un très grand succès; c'est la théorie du reclassement du condamné. Il faut, lorsque l'individu a purgé sa peine, qu'il puisse reprendre sa place dans la société. Or ce reclassement est bien difficile si le libéré est frappé de déchéances perpétuelles

Règles du droit positif concernant l'exclusion du droit électoral pour indignité

Notre législation française est assez sévère mais non inhumaine pour les condamnés. Voici les règles dominantes du droit positif.

1° - Toute condamnation pour crime, que ce soit un crime de droit commun ou un crime politique, entraîne dans tous les cas et de plein droit une incapacité perpétuelle. Il faut noter tout d'abord que l'incapacité électorale peut résulter d'un crime qui, en lui-même, n'est pas déshonorant, par exemple le crime politique inspiré par des motifs qui peuvent être généreux. L'incapacité qui en résulte est tout de même perpétuelle. D'autre part, c'est une condamnation qui résulte de plein droit, par conséquent

1°-Toute condamnation pour crime comporte incapacité électorale perpétuelle

Source : BIU Cujas

le juge n'a pas à ajouter à la condamnation pour crime l'indignité électorale, elle résulte de plano de la condamnation. C'est ce qui résulte de l'article 6 du Code pénal. Les peines afflictives et infamantes et la peine simplement infamante du bannissement , comportent toujours et de plein droit la dégradation civique; définie par l'article 34 du Code pénal. Les peines afflictives et infamantes sont : la mort, les travaux forcés à perpétuité ou à temps la déportation, la détention, la réclusion. On peut se demander l'intérêt qu'il y a à dire qu'un condamné à mort est privé du droit de vote. Un condamné à mort peut être gracié par le Président de la République, il peut être dispensé de l'exécution matérielle de la peine, et le Président de la République par l'exercice du droit de grâce peut, soit abaisser la peine d'un degré, c'est-à-dire transformer la condamnation de mort en travaux forcés à perpétuité, soit abaisser la peine de deux degrés en la transformant en travaux forcés à temps, soit même supprimer complètement toute peine, et alors l'individu qui est condamné à mort reprendra sa place dans la cité, seulement il sera privé du droit de vote.

2°-Aucune condamnation pour contravention n'entraîne de déchéance électorale

2° - A l'opposé, aucune condamnation pour contravention n'entraîne d'incapacité électorale. Il est évident que si on a une panne d'éclairage électrique dans son automobile, on n'est pas privé du droit de vote.

3° Les condamnations pour délit tantôt entraînent et tantôt n'entraînent pas d'incapacité électorale.

3° - Une condamnation pour délit n'entraîne pas nécessairement l'incapacité électorale. La nature est complexe mais on peut dégager quelques règles : a) l'incapacité électorale n'est jamais attachée qu'à une peine privative de la liberté; elle ne résulte jamais d'une simple peine pécuniaire.

b) L'incapacité est, tantôt perpétuelle, tantôt temporaire, et lorsqu'elle est temporaire, elle dure cinq ans.

c) Il y a certains délits, qui entraînent nécessairement l'incapacité, quelle que soit la durée et la gravité de la condamnation. Il y a, au contraire, d'autres délits qui n'entraînent d'incapacité que si la condamnation atteint une certaine gravité. En effet, il y a des délits qui sont déshonorants, par exemple, le vol, l'escroquerie, l'abus de confiance, et alors même qu'on ne serait condamné qu'à quinze jours de prison, dans ces cas là on est rayé des listes électorales. Mais il y a des

Source : BIU Cujas

condamnations, qui sont moins déshonorantes ou qui en elles-mêmes n'entraînent pas une idée de déchéance morale; c'est par exemple la rébellion aux agents de la force publique. Elle n'entraîne privation du droit de vote que si elle est frappée d'une condamnation dépassant trois mois. Le délit électoral est également considéré comme n'étant pas déshonorant; il doit être frappé d'une condamnation assez grave pour entraîner la déchéance du droit de vote.

d) Dans certains cas, limitativement déterminés par la loi, est posé le principe de l'incapacité facultative pour le juge, c'est-à-dire que pour certains délits, le juge peut déclarer qu'il y a lieu de priver l'individu du droit de vote ou de ne pas l'en priver; il apprécie quelle est la moralité du candidat.

Comment les sévérités de la loi concernant l'indignité électorale vont sans cesse s'atténuant

Pour savoir si une condamnation déterminée entraîne ou n'entraîne pas l'incapacité électorale, il faut tout d'abord consulter le décret organique du 2 Février 1852. La législation française est rigoureuse, puisqu'elle entraîne très souvent la perpétuité de la privation du droit électoral, la privation de plein droit dans un très grand nombre de cas, mais les sévérités de la loi s'atténuent avec le progrès de la démocratie; et d'autre part, les moeurs affaiblissent la répression. Une infraction qui aurait entraîné la mort il y a cent ans peut donner lieu aujourd'hui à un acquittement ou à une peine légère.

La fréquence des amnisties

Il faut signaler la pratique extrêmement fréquente et souvent abusive des amnisties. L'amnistie est une opération législative de la compétence du Parlement, dont l'effet est d'enlever le caractère pénal à certains faits, qui avaient entraîné les condamnations ou qui avaient provoqué les poursuites ou qui auraient pu en provoquer. De sorte que l'individu se trouve comme si le fait reproché n'avait pas été commis. L'amnistie a pour conséquence de rendre aux individus la plénitude de leurs droits. Autrefois, l'amnistie était un fait extrêmement rare; maintenant c'est périodiquement, à chaque changement de législature, au lendemain d'un trouble social quelconque, il y a des amnisties proposées, soit par le gouvernement, soit par un membre de la Chambre des députés, et alors chacun fait de la surenchère, de sorte qu'on arrive à faire rentrer dans le Corps électoral une quantité d'individus, qui n'y sont pas désirables.

La réhabilitation

En second lieu, la réhabilitation a été extrêmement facilitée. Cette institution se distingue de

Source : BIU Cujas

l'amnistie d'abord en ce qu'elle est individuelle, et en second lieu, en ce que ses effets se produisent simplement pour l'avenir. Or, plusieurs lois récentes ont facilité la réhabilitation, et il n'est même pas nécessaire pour être réhabilité d'avoir subi sa peine. Voici quelques exemples :

1° - réhabilitation par le sursis de la loi Bérenger. Un délinquant primaire, peut s'entendre fra frapper d'une condamnation , mais en même temps il est informé que si, pendant un délai de cinq ans, il ne commet pas de nouveau délit, non seulement il sera dispensé de l'exécution de cette peine, mais encore la condamnation sera effacée du casier judiciaire, et la condamnation, par l'expiration du délai de cinq ans, sera comme si elle n'avait jamais été prononcée.

2° - La réhabilitation par l'expiration d'un certain délai, après une condamnation qui n'est pas suivie d'une nouvelle condamnation. En vertu de la loi du 11 Juillet 1900, un délai de dix, quinze ou vingt ans, après une condamnation a pour effet de réhabiliter complètement l'individu, si dans ce délai il n'a pas subi de nouvelle condamnation. Au contraire, la grâce prononcée par le Président de la République ne fait que dispenser de l'exécution de la peine, elle laisse subsister les déchéances qui accompagnent la peine.

D'autre part, pendant le délai de cinq ans de la loi Bérenger, subsistent les conséquences morales de la peine. L'individu est dispensé de faire la prison à laquelle il a été condamné, il est dispensé de payer l'amende à laquelle il a été condamné avec sursis, et il ne sera obligé de faire sa prison ou de payer l'amende que si, dans ce délai de cinq ans, il commet une nouvelle infraction, mais pendant ce délai de cinq ans, si la condamnation qu'il a subie le prive du droit de vote, il restera privé du droit de vote.

Voilà toutes les conditions qui sont exigées par notre législation pour être électeur, pour avoir la jouissance du droit électoral.

Pas d'exclusion du droit électoral pour incapacités physiques

Il faut remarquer , qu'en premier lieu, il n'y a pas de déchéance du droit électoral pour incapacité physique, L'aveugle vote, le paralytique général vote, l'individu complètement incapable, le gâteux vote et les lois sur le scrutin permettent à l'individu , qui se trouve hors d'état de capacité physique, de se faire assister par un autre électeur.

Pas d'exclusion contre les assistés

En second lieu, pas d'exclusion prononcée contre ceux qui profitent de l'assistance publique. C'est une question extrêmement grave. Les premières

Source : BIU Cujas

lois de la révolution avaient exclu du Corps électoral ceux qui vivaient de la charité publique ou de la charité privée. Cette question se pose encore à l'heure actuelle, En faveur de l'exclusion, on fait remarquer que l'assisté est un électeur nécessairement prodigue. Il sera pour l'extension des dépenses publiques, puisqu'il n'y participe pas, il ne paie pas d'impôts. Ce sera un électeur dépendant, parce que naturellement ceux qui lui accordent l'assistance publique lui demanderont qu'il vote en leur faveur, L'assisté sera un électeur irresponsable. Que lui importent les finances publiques. Il ne paie pas d'impôts. On fait remarquer que très souvent, l'indigence est due à certaines infériorités physiques intellectuelles ou morales. En établissant un asile de vieillards dans une circonscription , l'administration peut y changer la majorité. C'est fâcheux

Les conditions d'exercice du droit de vote

Les conditions d'exercice du droit de vote se résument en ceci :

1° - Etre inscrit sur la liste électorale.

2° - Même si on est inscrit , ne pas se trouver en certaines situations de fait, qui paralysent momentanément l'exercice du droit de vote.

L'inscription sur la liste électorale

Le principe de la liste électorale est que la preuve du droit de vote doit être établie à l'avance qu'il ne faut pas attendre le jour du scrutin pour prouver qu'on est électeur. Il faut qu'il y ait une liste et que l'inscription sur cette liste prouve le droit de vote, de sorte qu'au jour du scrutin , il n'y ait pas de difficultés, sinon les opérations dureraient trop longtemps.

La législation de la liste électorale est assez complexe. Il faut d'abord consulter les deux décrets du 2 Février 1852 (L'organique et le règlementaire)ensuite la loi du 7 Juillet 1874; puis la loi du 5 Avril 1884; la loi du 29 Juillet 1913 et enfin la loi du 31 Mars 1914, qui a eu simplement pour objet d'établir la compétence de la Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation en ce qui concerne l'inscription sur la liste électorale. A la Cour de Cassation, en ce qui concerne les matières non criminelles, il y a une Chambre de décision qui est la Chambre civile; il y a une Chambre d'examen préalable qui est la Chambre des requetes, La Chambre des Requêtes examine le pourvoi et se demande si ce pourvoi paraît sérieux ou non, donc s'il est recevable ou non. Si la Chambre des requêtes rejette le pourvoi, l'affaire est finie, si la chambre des requêtes, au contraire, reçoit le pourvoi, le particulier n'a pas encore gagné, il faut qu'il aille devant la Chambre civile et la Chambre civile statue. Mais en matière

Source : BIU Cujas

électorale, en vertu de cette loi du 31 Mars 1914, c'est la Chambre des requêtes qui statue définitivement.

Unité d'électorat et unité de liste électorale

La liste électorale est soumise à une série d règles :

A) D'abord unité d'électorat et unité de liste. Il n'y a qu'une seule liste électorale et ceux qui sont inscrits sur cette liste électorale peuvent voter pour toutes les catégories d'élections, au conseil municipal, au conseil d'arrondissement, au conseil général et à la Chambre des députés. Il n'en a pas toujours été ainsi. Sous la Monarchie de Jaillet, il y avait une liste municipale, une liste pour le conseil général et une liste pour la Chambre des députés, parce qu'il y avait trois catégories d'électeurs. De 1874 à 1884, il y eut deux listes électorales; l'une pour toutes les élections en général, et l'autre pour les seules élections municipales. Il était plus ddificile d'être inscrit sur la liste municipale que sur la liste politique parce qu'on disait que pour juger des besoins d'une commune, en éclairage, en voirie, en services divers, il faut appartenir à cette commune, il faut y être domicilié, y habiter depuis longtemps, Au contraire, pour voter pour les élections législatives, il suffit d'avoir une opinion politique et de voter pour un parti.

La permanence de la liste électorale

B) La permanence de la liste, il y a une liste électorale, qui existe d'une façon permanente; elle est périodiquement révisée au commencement de chaque année , même si on ne prévoit pas d'élections parce qu'il peut toujours s'en produire qu'on ne prévoyait pas. Le conseil municipal peut être dissout, le conseil général ou le député peuvent donner leur démission ou mourir, le député peut être élu sénateur, la Chambre des députés peut être dissoute,etc. Bref, il doit toujours y avoir une liste électorale, c'est le principe de la permanence de la liste. L'excellence de ce principe ressort de la pratique contraire de la Restauration. La loi électorale de 1817, dans son article 5 disait simplement que la liste des électeurs devait être publiée "avant les élections", elle était révisée par le Préfet. Alors à l'occasion de chaque élection, il y avait des préfets qui affichaient la liste électorale dans la nuit qui précédait les élections, de sorte que les réclamations étaient impossibles; il y en avait d'autres, qui voulaient entrer dans l'esprit de la loi, qui affichaient la liste électorale la veille, mais écrite en écriture extrêmement fine et affichée

Source : BIU Cujas

extrêmement haut, de sorte que personne ne pouvait aller voir. Dans ces conditions, la sincérité des opérations électorales n'était pas assurée.

Périodicité de la révision de la liste électorale

C- A l'idée de permanence de la liste, se rattache le principe de la périodicité de la révision. Il y a lieu à une révision annuelle au début de l'année, sans que pour cela on ait en vue une élection quelconque. La procédure de cette révision étant assez complexe, il faut en indiquer les étapes principales :

1°- Révision par la Commission de révision;

2° - Réclamation devant la commission municipale.

3° - appel devant le juge de paix;

4° - Recours devant la Cour de Cassation.

Reprenons ces divers stades/ 1°- Le premier travail est fait par la Commission de révision. En province, elle comprend le maire, un délégué du préfet, un délégué du Conseil municipal. A Paris, la liste électorale est dressée par quartier: Dans chacun des quatre vingts quartiers découpé en quatre quartiers, qui sont désignés par des noms, la Sorbonne, le Val de Grâce, etc.. la liste électorale est révisée par une commission qui comprend le maire de l'arrondissement (personnage spécial nommé par le gouvernement), le conseiller municipal du quartier et un délégué du préfet.

La commission de révision fonctionne du 1er au 10 Janvier de chaque année. Elle inscrit les nouveaux électeurs, raye ceux qui doivent l'être. La décision qu'elle prend est extrêmement importante, car s'il n'y a pas de réclamation, elle va être valable pour toute l'année, et d'autre part, elle crée une présomption, il faudra, si on veut l'attaquer fournir la preuve de son affirmation. La liste ainsi révisée du 1er au 10 est déposée avant le 15 à la mairie, où le public peut en prendre connaissance. A partir du dépôt de la liste, court un délai de vingt jours pendant lequel on peut réclamer.

Il y a lieu de noter que la Commission jouit d'une certaine latitude pour déposer la liste et par conséquent pour faire courir le délai de 20 jours. Les électeurs croient trop souvent qu'ils ont jusqu'au 4 Février pour réclamer. C'est vrai si la liste est déposée le 15, mais si elle est déposée le 11, les électeurs sont forclos fin Janvier. Il y a eu souvent des surprises , quelquefois préméditées.

Il n'y a aucune formalité pour les réclamations On peut aller à la mairie et signer sur un registre.

Tout électeur peut réclamer, c'est ce qu'on appelle une action "populaire", une action qui appartient

Source : BIU Cujas

à tous les électeurs, même aux non intéressés. Un électeur peut réclamer l'inscription d'un individu, qui n'a pas été inscrit et qui aurait dû l'être; ou bien un électeur peut réclamer la radiation d'un individu, qui a été inscrit et qui ne devait pas l'être. Par conséquent, dans un pays où les partis politiques seraient organisés, comme cela a lieu en Belgique, ce sont les partis qui surveilleraient la confection de la liste électorale et formuleraient les réclamations.

Le jugement des réclamations

2° - Le jugement des réclamations appartient à une seconde commission, que l'on appelle la commission municipale, qui comprend la première commission de révision, qu'on appelle quelquefois commission administrative (Le maire, un délégué du préfet, un délégué du conseil municipal) à laquelle viennent s'ajouter deux délégués du conseil municipal. A Paris, les réclamations sont jugées par une commission comprenant la 1° Commission de révision (le maire, le conseiller municipal du quartier, un délégué du préfet) à laquelle s'ajoutent deux personnes nommées par cette première commission.

La commission municipale prend une décision qui a une valeur judiciaire; elle doit être notifiée à l'intéressé dans les trois jours.

Appel devant le juge de paix

3° - L'intéressé peut réclamer contre la décision de la commission municipale devant le juge de paix; il n'y a pas non plus de formalités; une déclaration au greffe suffit . Le juge de paix doit statuer dans les 10 jours sans frais et sur simple avertissement aux intéressés. La décision du juge de paix est "définitive"; elle peut cependant être frappée d'opposition , si elle a été rendue par défaut, c'est-à-dire si l'électeur ne s'est pas rendu à la convocation du juge, et si le juge a statué en l'absence de l'électeur.

Recours pour des motifs de droit devant la Cour de Cassation.

4° - Elle peut être frappée en outre d'un recours devant la Cour de Cassation . Alors c'est la Chambre des requêtes qui statue; le recours doit être formé dans les trois jours.

Clôture de la liste au 31Mars

La liste électorale est close le 31 Mars, c'est à dire que le maire ne peut plus ajouter personne sur la liste électorale, il doit cependant rayer les décédés et ceux qui ont perdu le droit de vote. En outre, peuvent voter , après le 31 Mars, ceux qui sont porteurs d'une décision de justice, qui ordonne leur inscription sur la liste. Sans doute, le juge de paix doit statuer dans les dix jours, la Cour de Cassation doit statuer immédiatement, mais il n'y a aucune sanction à ces prescriptions. Il peut arriver que le juge de paix statue vers le mois d'Avril ou

Source : BIU Cujas

de mai. On ne peut pas rendre l'électeur responsable du retard de la justice; dans ces conditions, il peut se présenter au scrutin porteur de la décision tardive.

La Cour de Cassation ne prend jamais de décisions, elle casse, elle annule, mais elle ne substitue pas sa décision à la décision de l'autorité, dont elle annule la décision, lorsqu'elle annule une décision d'une juridiction quelconque, elle renvoie l'affaire devant une autre juridiction du même ordre que celle dont la décision est annulée. Donc, lorsque la Chambre des requêtes annule une décision d'un juge de paix, elle renvoie l'affaire devant un autre juge de paix. Ce jeu des règles générales peut amener des retards.

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

L'inscription sur la liste est prouvée pratiquement par la carte électorale; c'est un moyen commode, mais non nécessaire; Dans les petites communes, le bureau connaît tous les électeurs, ou bien il y a toujours quelqu'un dans le bureau qui connaît l'électeur, la preuve de l'identité est facile. Dans les grandes villes comme Paris, il peut y avoir des abus.

La carte électorale doit en effet être envoyée à domicile; cette disposition plaît aux électeurs à qui elle épargne des dérangements et des attentes; mais elle facilite la fraude. Les cartes qui ne touchent pas leurs destinataires peuvent être détournées, et dans les grandes agglomérations comme Paris, ou Marseille favoriser des votes multiples.

Conséquences de l'inscription sur la liste électorale

Les conséquences de l'inscription sur la liste sont les suivantes : A)tout individu inscrit doit pouvoir voter; il doit être admis au vote, même s'il n'est pas électeur. Le bureau ne peut pas décider qu'un individu qui se présente avec la carte électorale n'est pas électeur; il faut poser cette règle, sans laquelle des abus seraient à redouter de la part du bureau. Il dépendra dans ces conditions du juge de l'élection de décider si l'exercice du droit de vote par des individus qui avaient, en fait, une carte et étaient privés du droit de vote, n'a pas vicié l'élection. Si par exemple une élection est faite à la majorité de trois voix et qu'il y ait trois individus qui se trouvaient inscrits sur la liste électorale , quoique ayant subi des condamnations et qui ont voté, l'élection pourra être annulée.

B) Mais c'est un délit de profiter d'une inscription irrégulière.

Source : BIU Cujas

Cette sévérité n'est toujours pas comprise par les intéressés. Ils n'ont rien demandé; on leur a envoyé une carte; ils en usent; ils sont punis. Cette disposition suppose une éducation civique

C) - Tout non inscrit ne peut voter.

Ceux qui ne sont pas inscrits sur la liste ne peuvent pas voter.

Il y a des individus qui ont le droit de voter, qui ont la jouissance du droit de vote, mais qui, n'étant pas inscrits sur la liste électorale, ne peuvent pas voter. Il y a eu l'année dernière une décision du Conseil d'Etat dans cet ordre d'idées, au sujet d'une élection du Conseil Général dans le Gers. Trois individus auraient dû être inscrits sur une liste électorale d'une commune, on ne les avait pas inscrits sans doute par mauvaise volonté de la municipalité et de la commission de révision. Le maire, intimidé le jour de l'élection les admet au vote. L'élection a été annulée, parce qu'elle avait eu lieu à une très faible majorité et qu'on a estimé que trois individus, ayant la jouissance du droit de vote, n'auraient pas dû voter, puisqu'ils n'étaient pas inscrits sur la liste électorale.

Individus inscrits qui ne peuvent pas voter

D) Il y a des individus inscrits, qui ne peuvent pas voter, ce sont les militaires, les internés dans un établissement d'aliénés, les détenus et les accusés en fuite, les militaires en activité de service présents à leur corps ou à leur poste dans l'exercice de leurs fonctions. Cette privation de l'exercice du droit de vote pour les militaires est inspirée par des préoccupations évidentes de discipline.

Elle pose la question dite de la femme du gendarme. Si on donne le droit de vote aux femmes, la femme du gendarme votera, mais le gendarme ne votera pas. C'est une objection qui a toujours eu un certain succès devant les assemblées.

En outre, ne peuvent pas voter, quoique inscrits, les individus régulièrement retenus dans un établissement d'aliénés, ils sont inscrits sur la liste électorale, à condition qu'ils ne soient pas interdits, mais on ne leur permet tout de même pas de sortir pour venir voter, les gâteux sortent, mais les fous ne sortent pas. D'autre part, même si les fous s'évadent, tant que leur internement est régulier, ils ne peuvent pas voter.

E) - Le porteur de la décision de justice ordonnant l'inscription peut voter quoique non inscrit. Il s'agit soit d'une décision de justice de paix ordonnant l'inscription, soit d'un arrêt de cassation annulant un jugement de radiation. Mais on ne peut pas

Source : BIU Cujas

voter quoique non inscrit, si on est simplement porteur d'une opposition à une décision de juge de paix ordonnant la radiation. Voici dans quelles conditions la question se pose. Le juge de paix a ordonné la radiation de l'électeur qui ne s'est pas rendu à l'audience le jour où il a été convoqué alors le juge de paix a rendu ce que l'on appelle une "décision par défaut". Il a rayé l'électeur. Contre les décisions par défaut il y a un recours, qui est l'opposition, c'est-à-dire que moyennant la procédure de l'opposition on revient devant la même juridiction et on l'invite à statuer à nouveau. Le s simple porteur d'une opposition à un jugement ordonnant radiation, ne peut pas voter, parce qu'on attribue une valeur provisoire à la décision du juge de paix qui a ordonné la radiation.

Où peut-on être inscrit sur la liste électorale

On ne peut pas être inscrit dans une commune quelconque. Pour être inscrit sur la liste électorale d'une commune, en province ou d'un quartier à Paris, il faut avoir avec cette commune ou ce quartier certains liens, qui sont les suivants :
1° - le domicile. C'est le lieu où l'on a son principal établissement, notion qui peut être délicate. Au point de vue électoral, on considère que l'on garde toujours le domicile de ses parents, à moins qu'on en ait pris un autre, c'est-à-dire qu'on peut toujours obtenir d'être inscrit dans la commune où l'on est né et où les parents avaient leur domicile.
C'est assez commode, par exemple, pour les gens qui sont à Paris, qui sont pris par leur travail, ils peuvent toujours se faire inscrire dans leur pays , gr âce à cette notion du domicile.

2° - Le second lien qui peut justifier l'inscription est la résidence ininterrompue de six mois. Le domicile est une notion juridique, la résidence de six mois est une notion de fait. Si on est resté pendant six mois dans un endroit déterminé au moment où l'on demande l'inscription sur la liste, on doit obtenir cette inscription.

3° - Le 3ème lien pouvant justifier l'inscription est la fonction publique avec résidence obligatoire. Si l'on est nommé fonctionnaire dans un endroit et que la fonction comporte l'obligation de résider dans cet endroit, on peut être inscrit sur la liste électorale de cet endroit.

4° - Le 4ème lien est l'inscription au rôle des contributions directes ou de la prestation en nature. On peut être inscrit partout où l'on est inscrit au rôle des contributions directes. On a dans une commune une propriété alors c'est la con-

Source : BIU Cujas

tribution foncière; on a un loyer une habitation, alors ce sont les divers impôts sur les loyers, on a un commerce, une industrie, on est inscrit au rôle des patentes. Dans ces conditions, il est assez facile de créer artificiellement le lien. Si on veut voter dans une commune, on achète dans cette commune un mètre carré de terrain pour cinquante centimes, on sera imposé pour un millime et le lien avec la commune sera créé. On verra plus loin comment on a déjoué cette fraude. On peut créer ce lien dans une quantité de communes: Voilà par exemple un individu , qui a son commerce à Paris, il est inscrit au rôle des patentes, il demeure à Sceaux, Bourg la Reine, Chatou où il a son domicile ou sa résidence de six mois; et puis, il est encore inscrit au rôle des contributions comme propriétaire, locataire, etc. Supposez un individu qui a une entreprise à succursales multiples, il a des magasins dans une quantité de villes, dans chaque ville il peut être électeur.

La fraude la plus constante était celle qui consistait à acheter un terrain insignifiant dans une commune pour y exercer son droit de vote. C'est dans ces conditions qu'est intervenue la loi du 26 Juillet 1913. Pour pouvoir être inscrit sur la liste électorale d'une commune, au titre des contributions directes, il faut posséder cette inscription au rôle des contributions depuis cinq ans au moins. La fraude peut encore jouer, mais après longue échéance. On ne peut pas au moment d'une élection, six mois avant créer cette fraude d'un escadron volant d'électeurs, qui s'en ira dans une circonscription pour changer la majorité.

Ceux qui ont la résidance de six mois doivent être inscrits d'office par le maire. Voici un principe important qui vient d'être consacré par la Cour de Cassation le 29 Janvier 1929. Il est interdit aux autorités chargées de dresser la liste de créer, sous prétexte d'équité, des liens avec une commune déterminée autres que ceux qui sont expressément définis par la loi. Les marins du commerce sont très souvent empêchés de voter, parce que le jour de l'élection ils naviguent, Alors une série de marins du commerce ont écrit au juge de paix de Basse-Terre, à la Guadeloupe, pour lui dire que le 29 Avril 1928, jour de l'élection, le navire sur lequel ils servent sera en rade de Déhey, et qu'alors le juge de paix veuille bien inscrire ces marins sur la liste électorale de la commune, afin qu'ils pussent exercer leur droit de citoyens. Le juge de paix rend un jugement surprenant.

Source : BIU Cujas

Attendu, dit-il, qu'il est juste et équitable que des citoyens français , majeurs, jouissant de leurs droits civils et politiques, puissent exercer leur droit de vote là où ils peuvent le faire, le juge de paix avait donc inscrit six individus sur la liste électorale de Déhey, La Cour de Cassation dit que: "en statuant ainsi, en créant une cause d'inscription aux listes électorales pas prévue par la loi, le juge de paix de Basse-Terre est sorti de ses attributions et a excédé ses pouvoirs".

On ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales

Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales; c'est ce que prescrit l'article 1er de la loi du 29 Juillet 1913. La loi prévoit plusieurs liens légaux avec une commune, domicile, résidence de six mois, inscription au rôle des contributions, justifiant l'inscription sur la liste électorale de cette commune; on peut se trouver rattaché par ces divers liens avec diverses communes. Mais il faut en choisir une et une seule.

L'inscription multiple demandée et obtenue est un délit. Il y a ici quelque chose d'un peu particulier, "il est interdit de demander et d'obtenir" c'est-à-dire que si l'on veut frauder, si l'on demande son inscription sur plusieurs listes électorales, ce n'est pas encore un délit, le délit n'existe que du moment où l'on a obtenu cette inscription. L'existence du délit dépend de la tierce personne qui accorde l'inscription,

Le vote multiple est un délit

C'est un délit de profiter d'une inscription multiple qu'on a pas demandee.

Le vote multiple est un délit. Si en fait on est inscrit dans plusieurs communes, c'est un délit de profiter de cette inscription dans plusieurs communes, à Paris dans plusieurs quartiers. En fait, il est très fréquent que des individus soient inscrits sur plusieurs listes, on leur envoie leur carte électorale, s'ils profitent de l'inscription multiple, ils commettent un délit, c'est-à-dire qu'ils seront punis par le tribunal correctionnel

La notion du vote multiple a donné lieu devant les tribunaux répressifs à un grand nombre de difficultés qui sont aujourd'hui aplanies. 1°- Il y a incontestablement vote multiple délictueux à voter deux fois, le même jour, pour des élections du même ordre; 2° - Il y a vote multiple à voter au premier tour dans une commune , au ballottage dans une autre; 3° on se demandait autrefois s'il y avait délit à voter au cours d'une même année, dans deux endroits, pour des élections d'ordre différent, à Paris, par exemple pour les élections législatives, en province pour les élections municipales. Après quelques hésitations, la Cour de Cassation voit dans tout vote multiple un

Source : BIU Cujas

délit par application de l'article 12 de la loi de 1913, voter en deux endroits, c'est changer ou tenter de changer le résultat du scrutin par une violation de la loi (Cass. 27 Décembre 1929, Gazette du Palais, 14 Janvier 1930)

Le scrutin

Forme dans laquelle s'exerce le droit électoral
Le scrutin

Comment les individus qui ont la jouissance et l'exercice de leur droit de vote vont-ils exercer leur droit ? Dans quelles conditions de temps, de forme, de lieu, de majorité ? Il s'agit là d'une législation de détail, d'application, de règlementation, mais d'une législation dont les résultats peuvent être dans l'ensemble extrêmement importants. Avec le principe du suffrage universel on peut arriver à des résultats extrêmement différents, suivant l'organisation de ce suffrage. En Angleterre, par exemple, l'élection a toujours lieu au premier tour; il n'y a pas de scrutin de ballottage, c'est-à-dire qu'au premier tour de scrutin est élu celui qui a le plus grand nombre de voix. Cette règle donne un résultat très différent de ce que donne l'application française de la règle de la majorité absolue , exigée au premier tour, alors que c'est au second tour seulement que la pluralité des suffrages suffit. Si nous appliquons par exemple la règle française, ce sont les partis de centre, les partis modérés qui profiteraient évidemment de cette règle de l'élection au premier tour, tandis qu'au second tour se reforme le cartel des radicaux socialistes et des socialistes. Il y a des pays où l'élection se fait à la majorité, il y a des pays où elle se fait à la représentation proportionnelle; en Italie, il y a des élections plébiscitaires. Le vote peut être libre ou pas libre, public ou secret, et changer ainsi d'une façon foncière le résultat des élections. Donc la règlementation du scrutin complète ou bien limite, au contraire, l'universalité du suffrage .

Nous allons aborder toute une série de règles, qui s'appliquent à toutes les élections en France, que ce soient les élections au conseil municipal, au conseil d'arrondissement, au conseil général ou à la Chambre des députés.

Le vote peut être direct ou à deux degrés

1°- Le vote est direct et non à plusieurs degrés. Les citoyens investis du droit de suffrage désignent eux-mêmes et personnellement, sans intermédiaire, les candidats à la fonction élective considérée. Les électeurs, ceux qui ont le droit de suffrage, désignent eux-mêmes les députés. Au contraire

Source : BIU Cujas

le suffrage est dit à deux degrés, quend les électeurs, au lieu de voter directement pour le député, font choix de certaines personnes qui rempliront à leur place cette mission. Il y a avec le suffrage à deux degrés deux catégories d'électeurs: les électeurs primaires et les électeurs secondaires. De 1789 à 1814, nous avons eu le suffrage à deux degrés. Sous la Constitution de l'An VIII, nous avions même le système des listes de confiance de notabilité ou d'éligibilité avec la nomination par le Sénat. La constitution montagnarde du 24 Juin 1793 admet bien le suffrage direct, mais ne fut jamais appliquée . C'est en 1814 que le suffrage direct apparait pour la première fois, mais il est appliqué à un nombre très restreint d'électeurs,puisque sous la Restauration, il y a pour l'ensemble de la France 75.000 électeurs payant un cens de 300 francs.

Au point de vue théorique, il y a des partisans du suffrage à deux degrés. On dit : 1°- qu'il est plus éclairé, c'est la doctrine du suffrage filtre. Il y aurait un écrémage successif de citoyens. 2° - qu'il est plus mesuré, plus modéré, plus conservateur, il évite les erreurs et les emballements. Mais au nom de la seconde commission des Trente devant l'Assemblée Nationale M. Balbie, qui combatt it cette théorie du suffrage filtre, dit : 1°- que ce suffrage n'est pas plus éclairé; cet avantage disparaît après la première expérience. Lorsque l'on établit le suffrage à deux degrés, la doctrine s'applique, c'est-à-dire que les électeurs choisissent ceux qui sont les plus capables , ces plus capables choisissent à leur tour ceux qui paraissent les plus capables à remplir les fonctions législatives. Mais très vite l'institution se corrompt de la façon suivante : les candidats à la fonction d'électeur secondaire disent qu'ils voteront pour un tel. De sorte, que finalement ce sont les électeurs primaires, qui votent directement pour la fonction à remplir. Par exemple aux Etats-Unis, le Président de la République est élu par le suffrage universel à deux degrés. Seulement les gens qui se présentent pour être électeurs présidentiels mettent sur leur programme: je m'engage à voter pour Roosevelt, ou pour Coolidge, ou pour Hoover; par conséquent on sait parfaitement au moment où ont eu lieu les élections des électeurs secondaires, qui est Président des Etats-Unis, de sorte que c'est au moment où ont eu lieu les élections primaires que le Président des Etats-Unis reçoit les félicitations officielles. Les électeurs se réunissent trois ou quatre mois après p remplir leurs fonctions d'électeurs secondaires, p ne n'y fait attention, c'est au moment des électi

Source : BIU Cujas

générales que le résultat est acquis.

Donc le suffrage à deux degrés n'est pas plus éclairé et il n'est pas plus modéré. On a là dessus l'expérience de la constitution du 3 Septembre 1791; les électeurs secondaires étaient des éléments de trouble, parce que c'étaient des gens à qui une première désignation par le suffrage universel avait inspiré des ambitions qu'ils voulaient satisfaire à tout prix, même dans le désordre.

Le suffrage à deux degrés n'a pas d'avantages, il au contraire des inconvénients et notamment celui d'organiser la tiédeur électorale. Qui consent à se déranger pour choisir un député, n'y consentira pas pour choisir un simple électeur.

Jusqu'à 1814, toutes les assemblées ont été élues au suffrage indirect. Toutes les assemblées de la Révolution, la législative, la Convention, le Conseil des Cinq Cents, le Conseil des Anciens, ont été élus au suffrage à deux degrés. Par conséquent, quand on vient dire que le suffrage à deux degrés est un suffrage modéré, on peut répondre que cela dépend des circonstances. Ni l'Assemblée législative, ni la Convention n'ont été des assemblées modérées, Au contraire, toutes les Assemblées, sauf la Chambre des Pairs et le Sénat élues depuis 1814, ont été élues au suffrage direct et ces assemblées ont présenté les physionomies politiques les plus diverses.

La liberté du vote

2° - Le vote est libre - Ceci comprend deux éléments: la liberté du vote et sa sincérité. D'abord, la loi prend des précautions pour que le vote soit libre. Pour que l'électeur émette un vote réfléchi, il faut qu'il ait le temps et les moyens de connaître les candidats. Par conséquent, il doit être averti à l'avance qu'il y aura des élections. Le temps qui s'écoule entre l'avertissement des électeurs et l'élection elle-même prend le nom de "période électorale". Elle doit avoir un minimum de durée. Pour la Chambre, les électeurs sont convoqués par un décret, c'est-à-dire un acte du pouvoir exécutif, du président de la République, et un délai de vingt jours au minimum doit s'écouler entre ce décret et le jour de l'élection.

Pendant cette période électorale, il faut donner aux candidats toute liberté pour se faire connaître. La loi dispense du timbre les affiches électorales. Le timbre des affiches non officielles est un timbre de dimension. Plus l'affiche est grande, plus le timbre est important. L'impôt du timbre est perçu par l'administration de l'enregistrement des domaines et du timbre. Si on exigeait le timbre pour les affiches électorales, cela créerait des frais qui arrêteraient les candidats. Pendant la période électorale, les

Source : BIU Cujas

affiches électorales sont dispensées du timbre, mais si la campagne électorale une fois faite, on veut se conformer à l'usage d'adresser des remerciements aux électeurs, comme ce n'est plus la période électorale, le timbre est dû.

En outre, la loi a organisé la distribution des bulletins et des circulaires. Les candidats se réunissent à la Préfecture, soit par eux-mêmes, soit par des représentants, sous la présidence du Président du Tribunal, et là, ils arrêtent qu'ils verseront une somme, qui représente les frais d'impression et les frais d'envoi des circulaires et des bulletins. La commission se préocoupe de faire imprimer les circulaires et les bulletins, elle se préocoupe aussi de les faire envoyer; ils sont envoyés gratuitement en ce qui concerne les élections à la Chambre des députés.

La loi cherche à protéger les électeurs contre la pression du gouvernement et des particuliers. Les lois des 20 et 30 Mars 1914 sur lacorruption et l'affichage, prohibent les agissements tendant à laisser croire qu'une candidature serait officielle. Les agents de l'autorité ne peuvent pas distribuer des bulletins de vote ou des circulaires. C'est une disposition qui est très fréquemment violée dans les campagnes. La loi interdit de publier les affiches sur papier blanc (Le papier blanc est réservé aux actes de l'autorité) ou sur du papier aux couleurs nationales.

La loi punit les violences, les menaces et les actes de corruption. Nulle force armée ne peut pénétrer dans une salle de vote sans l'autorisation du Président. On ne peut pas entrer dans une salle de vote, si l'on est porteur d'armes. La loi punit la calomnie, la fausse nouvelle, etc. Toutes ces dispositions excellentes sont fréquemment violées.

Le secret du suffrage

Le suffrage est secret et sincère. Chaque électeur doit voter dans des conditions telles que nulle autre personne ne puisse connaître son vote. Ce point soulève deux questions : une question de principe et une question d'organisation. D'abord faut-il que le vote soit secret. Il y a des partisans théoriques du vote public. Le scrutin public aurait une supériorité morale, il est loyal, il est franc. Il aurait aussi une supériorité pratique. Le vote secret crée au profit de l'électeur un privilège d'irresponsabilité. L'électeur peut avoir le sentiment, lorsqu'il met un bulletin dans l'urne, qu'il commet une mauvaise action, cependant il n'en répondra devant personne, et alors c'est ce qui explique ces mouvements, ces revirements subits que personne ne peut comprendre. On ajoute que le vote public empêche la falsification

Source : BIU Cujas

et le tripotage des scrutins. Cependant en fait, il y a un mouvement irrésistible de toutes les législations vers le secret du vote, et en même temps vers une organisation toujours plus perfectionnée de ce secret. Le vote secret est nécessaire à l'indépendance de l'électeur. Autrefois, on redoutait les administrations, le Préfet, les autorités sociales, le patron; maintenant, il y a d'autres pressions qui viennent du bas, mais qui sont aussi redoutables. Il faut que l'électeur puisse voter sans que personne sache comment il vote. C'est une très vieille question, puisque déjà le droit romain recommandait le vote par un bulletin secret. Le vote public rend plus facile la corruption. Avec le vote secret on peut sans doute tenter de corrompre seulement on ne sait jamais si l'individu auquel on a donné de l'argent a voté dans le sens pour lequel on l'a payé, Au contraire, avec le vote public, on sait que l'électeur en a donné pour l'argent qui lui a été remis, alors on peut ne payer qu'après le vote.

Le vote public organise la tiédeur électorale. On hésite à aller voter parce que l'on aura des ennuis suivant le sens dans lequel on aura voté. Et surtout le vote public est une occasion de tumulte, de troubles, de vengeances et de persécutions.

- Le vote était public pour les plébiscites du Premier Empire. Alors les militaires étaient persécutés par leurs chefs. Napoléon fit révoquer des fonctionnaires dont il avait connu le vote, puisqu'on votait sur des registres, Il entrait en fureur contre certains particuliers comme La Fayette, qui votait contre l'établissement de l'Empire.

Comment est organisé le secret du vote.

Comment ce secret est-il organisé ? Un ensemble de mesures sont prescrites pour que l'ensemble des opérations de réception des bulletins, de comptage des bulletins, de proclamation du résultat du scrutin, soient accomplies honnêtement et sincèrement.

Le bureau de vote.

1° - La réception des bulletins, se fait en public, c'est-à-dire sous le contrôle des électeurs seulement,, l'entrée du bureau de vote n'est ouverte qu'aux électeurs de la circonscription. D'après le décret règlementaire de 1852, il y a lieu à un appel des électeurs. Cet appel des électeurs est absolument tombé en désuétude chacun arrive quand il veut et vote quand il veut; mais seuls les électeurs de la circonscription. Ceci est insuffisant pour la sincérité du scrutin.

Dans une commune, seuls peuvent entrer dans la salle, de vote, les électeurs de la commune. Or, il ne faut pas compter dans les communes rurales sur les électeurs de la commune pour surveiller la sincérité du

Source : BIU Cujas

scrutin. Ils voient le Maire procéder à toutes sortes d'opérations de prestidigitation , de suppression ou de multiplication des bulletins, et le paysan qui assiste à ces opérations ne veut pas se brouiller avec le Maire qui est son voisin, avec qui il entretient de bonnes relations, même si on n'appartient pas au même parti politique, dont il peut avoir besoin pour les opérations agricoles. Par conséquent, dans les communes rurales le contrôle des opérations électorales par les électeurs de la commune esttout à fait insuffisant. Il faudrait permettre, par exemple, à tous les électeurs de la circonscription considérée pour l'opération en cours, d'entrer dans la salle de vote. S'il s'agissait de l'élection d'un député, tous les électeurs de l'arrondissement devraient pouvoir entrer dans n'importe quelle salle de vote pour surveiller les opérations. La présence des électeurs de la commune est tellement insuffisante qu'au cours des élections dernières un détour a été imaginé , qui a étéle suivant: On ne peut pas refuser aux candidats de pénétrer dans les salles de vote pour voir s'ils ne sont pas volés; ce n'est pas dans la loi, mais il est admis en pratique qu'un candidat peut entrer dans une salle de vote. Alors pour les dernières élections législatives, il y a eu dans une circonscription 80 candidats, 100 candidats, c'étaient simplement des représentants des candidats sérieux qui faisaient des déclarations de candidature, afin de pouvoir entrer dans toutes les salles de vote et surveiller la sincérité des opérations électorales.

Les bulletins sont reçus par un bureau, qui est composé différemment suivant qu'il s'agit des élections administratives ou des élections législatives. Lorsqu'il s'agit des élections législatives , le Bureau est composé du maire et des conseillers municipaux suivant l'ordre du tableau dressé d'après le plus grand nombre de voix. Lorsqu'il s'agit des élections municipales, le bureau est composé du maire, président et des deux électeurs les plus jeunes et des deux électeurs les plus âgés sachant lire et écrire, qui se trouvent là au moment de l'ouverture du scrutin. C'est là une règle qui produit des résultats assez fâcheux. Les partis cherchent leurs vieillards les plus âgés pour les mettre au bureau et ils cherchent aussi les jeunes gens les plus jeunes, de sorte qu'on se trouve en présence, d'une part, de jeunes gens tout à fait inexpérimentés et d'autre part, de vieillards qui depuis longtemps ont cessé de l'être.

Les pouvoirs de ce bureau sont assez ré-

Source : BIU Cujas

Pouvoir du bureau, chargé de recevoir les bulletins

duits. Le Bureau est obligé de recevoir les bulletins de tous les individus inscrits sur la liste ou porteurs d'un jugement, même d'un jugement intervenu après la clôture de la liste électorale. Le Bureau sait notoirement qu'un individu a été l'objet d'une condamnation pénale. L'individu se présente avec son bulletin; le bureau ne peut pas lui dire qu'il a été l'objet d'une condamnation pénale, qu'il n'est plus électeur. Du moment qu'il a sa carte électorale, il doit pouvoir voter. De même, le Bureau sait que le matin, l'individu qui se présente a voté dans une autre commune, ou qu'il a voté dans la même commune dans un autre bureau de vote, le bureau ne peut pas lui dire qu'il a voté dans un autre bureau ou dans une autre commune, il lui faut recevoir le bulletin. Lorsque l'individu a été privé du droit de vote par une condamnation pénale, il commet un délit s'il vote . Le bureau fera son devoir, il désignera le vote irrégulier au ministère public, et au juge de l'élection, il appartiendra ensuite au juge de l'élection à la Chambre, s'il s'agit d'un Député, au Conseil de préfecture s'il s'agit d'un Conseil municipal, de savoir si le vote des individus , qui n'avaient pas le droit de voter, a altéré le résultat final de l'élection. En cas de bulletins douteux, le Bureau les reçoit, mais les annexe au procès-verbal, c'est ce que décide l'article IX de la loi du 29 Juillet 1913. "Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans la boîte sans enveloppe, les bulletins écrits sur du papier de couleur, etc? n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal et contresignés par les membres du bureau". C'est-à-dire que les membres du Bureau signent sur le bulletin et le bulletin est ensuite remis au procès-verbal. C'est là une règle assez importante, parce que l'autorité chargée de juger les élections s'il s'agit, par exemple, d'une élection municipale ce sera le Conseil de préfecture, s'il s'agit des élections législatives la Commission de recensement, verra si ces bulletins devaient compter ou ne devaient pas compter. Les procès-verbaux doivent être envoyés, en principe, sous pli cacheté avec les cachets de la Mairié à la préfecture, dans l'immense majorité des communales rurales, on n'a pas de cire, on n'a pas de cachet, on n'a même pas d'enveloppes, de sorte que les procès-verbaux arrivent entourés de deux bandes de papier en croix;

Source : BIU Cujas

alors pendant les trois jours que ces bulletins dorment dans les bureaux de la préfecture, les employés de la Préfecture vont les soutirer, à la place de bulletins contestés ils mettent des bulletins, qui sont valables, lorsqu'il s'agit de leurs amis, ou au contraire, lorsqu'il s'agit de leurs adversaires, ils les annulent par des marques extérieures. A l'heure présente, les Préfets qui veulent veiller à la sincérité des opérations électorales doivent mettre les procès-verbaux sous clé, jusqu'au jour où ils les remettent à la Commission de recensement.

Après coup, après l'élection faite, les électeurs peuvent vérifier, Pendant huit jours, les listes émargées sont mises à leur disposition. C'est là une règle, qui serait extrêmement importante, si elle était appliquée et si les électeurs allaient en effet vérifier les listes d'émargement. En fait, les électeurs n'y vont pas. Lorsque l'électeur vote, le Secrétaire du Bureau a sous les yeux la liste des électeurs et chaque fois qu'un électeur a voté le Président dit : "Monsieur un tel a voté"; aussitôt le Secrétaire du Bureau de vote met à côté du nom de l'électeur sa signature. Il faut donc que le nombre des bulletins trouvés dans l'urne concorde avec le nombre des électeurs qui ont voté. Pratiquement, la fraude la plus courante, consiste à faire voter les absents. Dans une commune rurale, où il y a 80 électeurs, ils viennent voter en masse, et toute la journée le Maire est seul avec l'instituteur pour garder le bureau. Alors rien n'est facile comme de faire voter des gens, qui n'ont jamais voté. C'est pourquoi pendant huit jours après les élections on peut aller voir sur la liste émargée quels sont ceux qui ont voté. En réalité, cette vérification ne se fait pas; elle ne pourrait se faire que s'il y avait des partis organisés, qui vérifieraient comment se font les élections.

Le comptage des bulletins

Le comptage des bulletins se fait sous les yeux des électeurs. L'article 8 de la loi du 26 Juillet 1913 dispose : "La boîte du scrutin est ouverte et le nombre des enveloppes est vérifié (c'est-à-dire que le Président commence de compter toutes les enveloppes) Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal. Le Bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire , lesquels se divisent en tables de quatre au moins. Si plusieurs candidats ou plusieurs listes sont en présence, il leur sera permis de dési-

Source : BIU Cujas

gner respectivement des scrutateurs, lesquels devront être répartis également autant que possible par chaque table de dépouillement". Quelques minutes avant la clôture du scrutin, les partis en présence font passer au Bureau la liste de leurs scrutateurs. On prend cette liste et on répartit les scrutateurs de façon qu'à chaque table il y ait des représentants de tous les partis en présence, c'est une garantie de sincérité. Il y en a un, qui ouvre les enveloppes, il fait passer les bulletins à un autre qui lit, et les deux autres pointent, c'est-à-dire comptent le nombre de voix obtenues par chaque nom. La loi établit une règle, qui est assez sage, il faut que les électeurs puissent circuler autour des tables de scrutateurs, afin de vérifier s'il n'y a pas de fraude, car à ce moment les fraudes sont extrêmement faciles. Elles sont assez nombreuses.

La proclamation du résultat . La Commission de recensement

Pour les élections sénatoriales, la proclamation du résultat doit être faite immédiatement, afin qu'on ne puisse pas falsifier le résultat des élections; il faut proclamer sans désemparer. Mais pour l'élection des députés et pour l'élection des conseillers généraux, il faut centraliser les résultats. Pour les élections des cpnseillers généraux, c'est le Bureau du chef-lieu de canton, qui centralise tous les résultats des communes et qui proclame le conseiller général élu. Pour l'élection des députés, la proclamation est faite par une Commission de recensement, qui siège à la Préfecture et qui est composée de la façon suivante: En vertu du décret de 1852, la Commission de recensement comprenait trois Conseillers généraux, désignés par le Préfet. Cette règle était dans l'esprit de la politique du Second Empire; le Préfet choisissait les Conseillers généraux sur lesquels il pouvait compter, c'est-à-dire les Conseillers généraux, qui pouvaient à la rigueur frauder dans l'intérêt de la politique du gouvernement. La loi de 1913 a modifié cette règle de la façon suivante : la Commission de recensement comprend désormais les trois Conseillers généraux les plus anciens; Mais le plus souvent, les trois conseillers généraux les plus anciens refusent, et alors on passe aux Conseillers généraux les plus anciens dans l'ordre de tableau, et quand il n'y a plus de Conseillers généraux, on prend les Conseillers d'arrondissement et à la fin il faut arriver aux Conseillers de préfecture , parce que c'est une fonction qui n'est pas rémunérée, pas très honorifique, alors les Conseillers généraux ne tiennent pas du tout à la remplir.

Cette Commission se réunit le mercredi qui suit le jour de l'élection. Avant la loi de 1913,

Source : BIU Cujas

c'était le jeudi, mais à l'heure actuelle, avec la rapidité des communications, on a trouvé que, laisser dormir les procès-verbaux dans la Préfecture pendant deux jours c'était largement suffisant. Cette décision de la Commission de recensement, la proclamation par la Comission de recensement, c'est le titre du député, le titre moyennant lequel il est Député, c'est sur ce titre que va délibérer la Chambre, lorsqu'elle procédera à la vérification des pouvoirs, La Commission de recensement est d'ailleurs obligée de proclamer les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix; la Commission de recensement fait un compte, un calcul arithmétique, la Commission de recensement ne pourrait pas statuer sur l'éligibilité d'un candidat, cela ne la regarde pas.

Comment est organisé le secret du scrutin. L'organisation du décret de 1852

D'après le décret règlementaire du 2 Février 1852, il n'y avait qu'une seule règle, à savoir que le bulletin devait être imprimé sur papier blanc et sans signe extérieur. Ce système qui, au début, avait produit des résultats satisfaisants n'a pas tardé à montrer son insuffisance. L'exigence de la couleur "blanche" n'est pas une garantie, car dans les papiers dits dans le commerce blancs , il en est blanc de craie, d'autres tirant sur le gris ardoise ou le jaune . Les bulletins blancs peuvent se reconnaître d'après la qualité du papier : papier glacé, buvard, journal, gros, mince, etc. Les bulletins peuvent aussi se reconnaître par leur dimension sur laquelle le décret de 1852 est muet.

D'autre part, dans,le système de 1852, c'était le Maire qui prenait le bulletin à l'électeur et qui le mettait dans l'urne, et c'est alors que sévissaient toutes sortes de fraudes qui fleurissaient avec une extrême variété surtout dans le Midi de la France. Le Maire marquait d'un coup de doigt et annulait ainsi les bulletins des adversaires.

On a protesté pendant très longtemps contre l'insuffisance de la sincérité du vote , alors que la Chambre des députés voulait l'organiser, toute les difficultés sont venues du Sénat.

Comment est organisée à l'heure actuelle la sincérité du scrutin.

La sincérité du scrutin est organisée, en principe, par deux institutions l'enveloppe et le dispositif d'isolement. Dans toutes les élections quelles qu'elles soient le bulletin est mis sous une enveloppe de type uniforme, non gommée et fournie par l'administration, portant, d'autre part, le cachet de la Mairie. Tout électeur, qui entre dans la salle du scrutin, doit se présenter devant le Bureau et le Bureau lui remet une enveloppe.

2°-Le dispositif

Lorsque l'électeur est ainsi muni de cette

Source : BIU Cujas

d'isolement

enveloppe, il doit aller dans un endroit aménagé dans la salle de la Mairie,
dans la salle du vote, afin de mettre son bulletin dans l'enveloppe à l'abri des regards du public. Par conséquent, si on lui a donné un bulletin ailleurs en lui disant de le mettre dans l'urne, il peut toujours, lorsqu'il est à l'abri des regards du public mettre dans son enveloppe le bulletin qu'il lui plaît. Lorsqu'il a mis ainsi son bulletin dans l'enveloppe, l'électeur revient vers le Bureau et la met lui-même dans l'urne. Le Maire ne doit plus y toucher. Ces dispositions qui aujourd'hui paraissent élémentaires, et auxquelles les électeurs sont parfaitement habitués, ont donné lieu , lorsqu'on a voulu les introduire en France, à des critiques extraordinaires. On a dit d'abord que cela allait coûter très cher, que les électeurs ne sauront pas mettre leur bulletin dans l'enveloppe. Ce qui a donné lieu à une campagne extraordinaire: c'est le dispositif d'isolement. On a dit qu'il y aurait des électeurs qui n'en sortiraient pas. En réalité on en sort et en réalité le dispositif d'isolement fonctionne à la satisfaction de tous.

Ces règles sont insuffisantes .

La seconde règle institution du dispositif d'isolement est excellente, mais à condition qu'on en use. Or, dans les campagnes on n'en use pas. L'électeur met son bulletin dans l'enveloppe sous les yeux du bureau. Cela est une fraude à laquelle il est impossible de remédier.

Ce qui manque encore, c'est la définition du bulletin. Le bulletin, à l'heure actuelle, ne présente aucune garantie de secret du vote, parce que le bulletin a beau être blanc, le bulletin a beau être dépourvu de signe extérieur, il est toujours facile de le reconnaître, Marquer un bulletin avec un coup de crayon, avec un trou d'épingle, avec une série de trous d'épingles, tout cela c'est de la fraude primitive, de la fraude primaire; mais il y a des fraudes infiniment plus perfectionnées. C'est notamment le bulletin manuscrit qui permet de reconnaître les écritures.

La sincérité du scrutin en Belgique

La Belgique nous donne des exemples parfaits en ce qui concerne la sincérité du scrutin. D'abord ce ne sont pas les maires qui président aux opérations électorales, parce que le Maire est le pire des politiciens, c'est le politicien au dernier degré.

En Belgique, c'est l'autorité judiciaire qui dirige toutes les opérations; ce sont des délégués de l'autorité judiciaire, qui reçoivent les bulletins . D'autre part, le bulletin est fait de la fa-

Source : BIU Cujas

çon suivante : les noms des candidats sont inscrits les uns après les autres et à côté de chaque nom il y a une case noire avec un point blanc. Lorsqu'il entre dans la salle de vote, l'électeur reçoit un bulletin officiel, il passe dans l'isoloir, et pour voter, avec un crayon qui se trouve dans l'isoloir et qui est un crayon officiel, il noircit le petit point blanc qui se trouve au milieu de la case noire. Comme cela, il est impossible de faire des signes, et s'il veut voter pour la liste entière, il n'a qu'à noircir le petit point blanc, qui se trouve au milieu de la case de tête. Là il n'y a pas moyen de frauder. D'autre part, chaque bulletin porte un numéro, qui est mis par le Président au moment où on vient voter, et ce numéro est reproduit dans un coin qui est séparé du reste par un pointillé;avant de voter l' électeur enlève son numéro, enlève le coin, et le remet au Président de sorte qu'il a son numéro. Ceci est pour empêcher ce que l'on appelait "le truc du bulletin baladeur". Il s'agissait pour frauder de se procurer un seul bulletin officiel, ce qui n'est pas impossible, alors les agents électoraux disaient à l'électeur : "Voilà, tu vas mettre ce bulletin et puis tu m'en rapporteras un autre, celui que t'aura donné le Président qui ne portera pas de signe extérieur. Au contraire, avec ce système c'est bien le bulletin qui a été remis à l'électeur que l'électeur remet.

Il y a aussi une institution qui existe en Belgique et que nous n'avons pas en France, c'est le système des témoins. En Belgique, chaque candidat peut désigner un certain nombre de témoins, qui suivront toutes les opérations électorales, De cette façon les élections sont sincères.

C'est Waldeck-Rousseau, qui a empêché l'institution du témoin par cette formule : "Vous organisez la bataille autour de l'urne". En réalité, le témoin organise la sincérité autour de l'urne et pas du tout la bataille.

Il y a aussi en Belgique des lois sur la corruption électorale, sur la violation du secret du vote, etc.

Le vote est facilité ? Doit-il l'être ?

Il faut, en principe, faciliter à l'électeur l'exercice de son devoir. Toutefois, Sidney Low observe que cela ne va pas sans inconvénient, l'électeur n'attachant pas d'importance à ce qui se fait sans difficulté.

Comment est-il facilité ?

Le vote est facilité par le choix du lieu et du temps.

Le lieu du vote.

Source : BIU Cujas

L'électeur doit voter au lieu fixé par la loi et ce lieu est rapproché de sa demeure.

En principe, le vote a lieu dans chaque commune, au chef-lieu. Si les électeurs sont nombreux et si les circonstances le demandent, le préfet peut distribuer les électeurs en sections de vote, qui ne sont que des divisions purement matérielles du collège électoral(L. org. 30 Nov.1875, art. 4).

Le choix du lieu n'est pas indifférent. S'il faut rapprocher l'urne de l'électeur, ce rapprochement a pour inconvénient de rendre plus difficile le contrôle des opérations. Les fraudes, rares dans les grandes villes, sont fort à redouter dans les campagnes.

La loi du 22 Décembre 1789 invitait les électeurs à se rendre au chef-lieu de canton.

La loi de 1817 les forçait à se rendre au chef-lieu de département. Au début de la Restauration sous le régime du suffrage censitaire, il n'y a que soixante quinze mille électeurs pour toute la France: la règle est bien loin de ressembler à ce qu'elle serait avec le régime du suffrage universel. Sous la Monarchie de Juillet, les électeurs votent au chef-lieu de l'arrondissement, L'article 30, alinée 2 de la Constitution de 1848 fixe le lieu de vote au canton, c'est-à-dire qu'il faut que certains électeurs fassent plusieurs kilomètres pour aller voter. Depuis le décret du 2 Février 1852, le vote a lieu à la commune. A un moment, le décret du 29 Janvier 1871 avait refait voter au canton, mais depuis la loi du 10 Avril 1871 , le vote a toujours lieu à la commune. Le vote au chef-lieu de canton avait évidemment un grand nombre d'inconvénients, il imposait un déplacement important à des agriculteurs ; il créait l'impossibilité du vote pour toute une catégorie de citoyens, qui ne pouvaient pas se transporter au canton; d'autre part, on disait que tous les hommes étant absents du village, les vols pouvaient s'exercer plus facilement.

Le jour et l'heure du scrutin

Le vote est facilité, en second lieu, par le jour et l'heure du scrutin. Le vote a lieu un dimanche, quoique, en réalité, la règle ne soit expressément formulée que pour le ballottage; on considère qu'une élection ne pourrait pas avoir lieu un autre jour que le dimanche, de façon à permettre à tout le monde de voter. D'autre part, il faut que les heures soient assez commodes pour que chacun puisse exercer son droit; pratiquement, c'est de huit heures du matin à six heures du soir.

Source : BIU Cujas

Le vote est facultatif

Le vote est facultatif, cela veut dire que le titulaire du droit de vote peut, à son choix, l'exercer ou ne pas l'exercer. Cependant l'idée d'obliger les électeurs à exercer leur droit a été formulée à plusieurs reprises devant l'Assemblée Nationale de 1871 et Batbie, dans son rapport du 21 Mars 1874, disait qu'on pourrait obliger les électeurs à exercer leur droit sans porter atteinte à aucun principe; mais il concluait "nous avons été arrêtés par les difficultés pratiques". Par conséquent, si en 1875, on n'a pas rendu le vote obligatoire, c'est parce qu'on n'a pas su comment organiser l'obligation du vote. Depuis la mise en oeuvre de la constitution de 1875, il y a eu au moins une douzaine de propositions tendant à rendre le vote obligatoire.

La question du vote obligatoire se pose à trois points de vue : 1°- Est-il légitime en droit de rendre le vote obligatoire ? - 2° - Est-ce opportun ? et 3° - Est-ce possible ?

Est-il légitime en droit de rendre le vote obligatoire ?

Sur le point de savoir s'il est légitime en droit de rendre le vote obligatoire, on rencontre une controverse, qui a fait couler des flots d'encre et qui ne présente aucune espèce d'intérêt.

On se demande si le vote est un droit ou s'il est une fonction ? S'il est un droit, le législateur ne peut pas le rendre obligatoire, s'il est une fonction le législateur peut, au contraire, le rendre obligatoire. Voilà le schéma de la controverse. Elle est portée sur un mauvais terrain. Il est permis d'affirmer en effet que, même si le vote est un droit, on peut le règlementer. C'est un droit conféré dans l'intérêt général et qui est organisé pour le satisfaire. Il y a des droits, dont l'exercice est obligatoire; on peut être déchu du droit de faire le service militaire. Mais on peut être obligé à le faire . Le père de famille a le droit de puissance paternelle, il a aussi des devoirs de puissance paternelle, il a le droit d'être tuteur, il en a aussi l'obligation, etc, etc. Il y a donc des droits qui sont des devoirs et dont l'exercice est obligatoire. Par conséquent, la controverse ne présente aucune espèce d'intérêt. On peut dire aussi que c'est à la fois un droit et une fonction.

Est-il opportun de rendre le vote obligatoire?

Ce qui est plus intéressant, c'est de savoir s'il est opportun de rendre le vote obligatoire.

1° - Il y a incontestablement une désaffection à l'égard du régime représentatif, le nombre des abstentions est en moyenne de 30 %. Il y a des départements qui détiennent le record; le département du

Source : BIU Cujas

Var arrive environ à 41 % d'abstentions; la Corse à 44 %. Ce qui est remarquable c'est que, en Alsace et en Lorraine, les abstentions ne sont que de 17 %, c'est-à-dire la moitié de la moyenne française, par conséquent, il y a dans l'abstention électorale le reflet de la moralité générale et du sentiment du devoir dans une population considérée.

2° - Le vote obligatoire est nécessaire à un gouvernement de majorité. Une majorité prétend imposer sa volonté, parce qu'elle est majorité, mais avec des abstentions massives, comment savoir où est la majorité ? On a fait, à plusieurs reprises, le calcul du nombre des voix totalisées par les députés, alors on s'aperçoit que la Chambre, de l'extrême droite à l'extrême gauche est bien loin de représenter la majorité du corps électoral. Alors si l'on considère la majorité dans la Chambre, c'est-à-dire en somme l'ensemble des députés qui font la loi, on voit que cette majorité arrive souvent à représenter le quart du corps électoral. Par exemple, si on considère la majorité qui a voté, la séparation des Eglises et de l'Etat on voit qu'elle représentait deux millions environ d'électeurs sur dix millions d'électeurs inscrits, avec les abstentions et avec le système majoritaire, c'est une minorité qui gouverne.

L'obligation du vote est nécessaire à la stabilité et à la suite dans la gestion des affaires publiques. "Gouverner c'est prévoir". Or, les abstentionnistes forment une masse obscure qui, en sortant de leur abstention , peuvent renverser toutes les prévisions.

Il y a , d'autre part, intérêt à mener aux urnes la masse des citoyens qui sont privés de l'aiguillon des passions politiques. Ceux qui votent ce sont les extrêmes, c'est-à-dire ceux qui ont des passions, ceux qui ne votent pas ce sont les indifférents, c'est-à-dire ceux, qui en somme, seraient capables d'émettre les votes les plus sages. L'obligation est, d'autre part, le couronnement de la liberté et de la sincérité du suffrage. Du moment qu'on ne risque rien en votant, du moment que le vote est secret, il n'y a aucune raison de ne pas exercer son droit. L'indifférence politique est un véritable fléau, qui peut avoir les conséquences les plus graves.

Enfin, l'obligation du vote est un instrument de l'épuration des listes électorales. Ces listes sont très rarement au courant, en ce sens qu'il

Source : BIU Cujas

y a une quantité d'individus dont on ne sait pas ce qu'ils sont devenus (morts, disparus, inscrits d'autre part) et qui continuent à figurer sur les listes électorales d'une commune. Or, c'est parmi ces inscrits qui ne votent jamais que l'on trouve le moyen d'exercer des fraudes, grâce à des distributions irrégulières de cartes électorales.

Les objections contre l'obligation du vote.

Il y a des objections contre l'obligation du vote.

1° - Il peut arriver, dit-on , qu'il n'y ait aucun candidat, qui soit de nature à satisfaire les exigences de l'électeur. Il est donc injuste de l'obliger à voter . Aussi répondons-nous, ne pense-t-on jamais à obliger un électeur à voter pour un candidat; on l'oblige simplement à aller au scrutin, et là, s'il n'y a aucun candidat de son choix, il peut mettre un bulletin blanc. Les bulletins blancs ne comptent pas à l'heure actuelle dans le chiffre des bulletins exprimés; mais il y aurait là une réforme très facile à réaliser.

2° - La seconde objection est celle qui fut formulée autrefois par Francisque Sarcey, critique littéraire, dit "de bon sens". Il disait : Si vous obligez des hommes paisibles à se déranger pour aller voter, pour se venger, ils émettront un vote révolutionnaire".. Cette objection perd de sa valeur avec toutes les facilités données au vote.

Est-il possible, en fait, de rendre le vote obligatoire ?

La troisième question sur l'obligation du vote est celle de savoir s'il est possible , en fait, de rendre le vote obligatoire ? On dit que ou bien les sanctions seront très légères et alors elles n'auront pas d'effet, ou bien elles seront très sévères et par leur sévérité même elles seront injustes. A toutes les objections dans cet ordre d'idées, il faut répondre par l'expérience de plusieurs peuples, notamment de la Belgique, et de la Tchécoslovaquie.

Jusqu'à 1893,il y avait en Belgique, un vote censitaire; pour être électeur, il fallait payer un impôt de deux florins, En 1893, fut introduit l'universalité du suffrage tempérée par sa pluralité (V. infra)Or, sous le suffnage restreint, les candidats avaient donné de mauvaises habitudes aux électeurs, en pratique , ils les nourrissaient, les couchaient, leur offraient même des distractions pour les pousser à voter. Avec le suffrage universel, de pareilles moeurs eussent été ruineuses. Les Chambres ont tourné la difficulté en rendant le vote obligatoire. Or, l'efficacité des mesures prises ressort des résultats: 5 % d'abstentions au lieu de 30 % en France.

Source : BIU Cujas

Les sanctions du vote obligatoire

Quelles sont ces sanctions ? La première fois c'est une réprimande, administrée par le Juge de paix, et que l'abstentionniste est obligé d'aller recevoir en personne.

A la seconde abstention, il y a d'abord l'affichage à la porte de la Maison commune et ensuite une légère amende de trois francs or. La troisième fois, c'est la privation du droit de vote.

En dépit de plaisanteries trop faciles et que l'on devine, cette sanction est bien loin d'être inefficace. Qui est indifférent à exercer son droit, sera désagréablement puni d'en être déchu, d'être exclu de la cité politique et de se voir à tous moments dans les actes de la vie civile, gêné par cette déchéance et cette exclusion. D'ailleurs, en Belgique, on ajoute à cette privation du droit de vote une incapacité civique générale, pour tout emploi ou distinction. de l'Etat, de la province, ou de la commune.

La nouvelle Constitution Tchéco-slovaque a également établi le vote obligatoire. Il y avait là un suffrage universel tout à fait nouveau, puisque les femmes votaient pour la première fois; cependant le nombre des abstentions n'a été que de 10 % à la Chambre des députés, et de 9 % au Sénat, alors qu'en France la moyenne est de 30 %.

Le vote est personnel.
Le droit de vote est exercé par la personne elle même.

On doit voter en personne, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'autre moyen d'exercer son droit que de se transporter soi-même dans un bureau de vote et de mettre soi-même le bulletin dans l'urne. Il y a là une règle, qui interdit l'exercice du droit de vote à toute une catégorie de citoyens, les malades d'abord et surtout ceux qui sont empêchés par leur profession de se trouver au lieu du vote le jour de l'élection.

Ce sont, par exemple, ceux que l'on appelle les ouvriers saisonniers qui vont chercher le travail agricole au moment où il s'impose, le ramassage des betteraves dans le Nord, les vendanges dans le Midi.

Ce sont les voyageurs de commerce, les employés de chemins de fer, les marins de la Marine marchande etc..C'est à la situation de tous ces individus empêchés de voter que répond l'idée du vote par correspondance. On demande que les individus qui ne peuvent pas se trouver au lieu du scrutin le jour du vote puissent envoyer leur suffrage. Le principe est juste et il y a simplement une question d'organisation pratique. Mais alors qu'aujourd'hui

Le vote par correspondance

Source : BIU Cujas

on envoie par la poste des sommes extrêmement considérables, on ne peut pas croire qu'il soit impossible d'organiser pratiquement le vote par correspondance. Il suffit qu'il y ait une enveloppe dans laquelle on mette 1° - sa carte électorale, 2° - une autre enveloppe dans laquelle on mettra son suffrage, que par pli recommandé et cacheté ce suffrage soit envoyé au lieu du vote où il sera ouvert au moment du scrutin.

L'obligation du vote est préconisée par les partis de centre et de droite, au contraire, le vote par correspondance est préconisé par les partis de gauche. Cela vient de ce que le vote obligatoire tend à faire sortir des éléments modérés de l'abstention , tandis que le vote par correspondance permet de voter à une quantité d'individus, qui sont présumés faire partie des organisations d'extreme gauche des organisations socialistes (Rapport de M. Joseph Barthélemy sur le vote obligatoire, 18 Mars 1924).

Le vote est égal

Le vote est égal, "Un homme, une voix". Chaque individu investi du droit de vote a une voix et une seule voix. Par conséquent, le père de famille n'a pas plus de voix que le célibataire, le savant n'a pas plus de voix que l'ignorant, l'homme riche n'a pas plus de voix que le pauvre, le patron n'a pas plus de voix que l'ouvrier.

Le vote plural négation de l'égalité !

Au système de l'égalité du vote, s'oppose le vote plural . Le vote plural a existé en Belgique de 1893 à la fin de la guerre, Il était organisé de la façon suivante : D'abord, il y avait la voix de l'homme, chaque électeur quel qu'il soit avait une voix. C'est la voix fondamentale. Puis,il y avait des voix supplémentaires. C'était d'abord la voix du père de famille, tout homme marié ou veuf avec enfants avait une voix supplémentaire. C'était en second lieu la voix du propriétaire, tout homme propriétaire d'une maison, d'un immeuble, ou propriétaire d'un carnet de Caisse d'Epargne d'une certaine importance avait une voix supplémentaire. Le troisième titre à une voix supplémentaire était le titre d'intellectuel. Les citoyens ayant fait des études supérieures avaient deux voix supplémentaires. Dans ces conditions, il y avait possibilité théorique de quatre voix supplémentaires; la voix du père de famille, la voix du propriétaire, les deux voix de l'intellectuel , plus la voix de l'homme, mais la loi fixait un maximum de trois suffrages.

Ce système ne produisait pas en Belgique des inconvénients notables et il ne donnait pas non

Source : BIU Cujas

plus des résultats extrêmement avantageux. En effet, en Balgique, le système des habitations à bon marché est très développé; les ouvriers peuvent arriver très facilement à être propriétaires de leur maison entourée d'un petit jardin et d'autre part, la Belgique est un pays où la famille est très en honneur. Par conséquent, ceux qui arrivaient à avoir trois suffrages n'étaient pas précisément les plus cultivés les plus éminents des électeurs, Dans les bassins houillers et dans les centres de fabrication de verrerie, la plupart des ouvriers mineurs ou des ouvriers verriers avaient les trois suffrages, il était assez remarquable que des socialistes comme M. Anseele, comme M. Vandervelde étaient élus par les circonscriptions où dominaient les électeurs à trois voix. Au contraire, les conservateurs comme M. Bernaert étaient élus dans les circonscriptions où dominaient les électeurs à une voix. Par conséquent, le suffrage à trois voix était très loin d'être un suffrage réactionnaire. Mais le principe de l'égalité du suffrage est un principe tellement fort qu'il a fini par emporter le système du vote plural qui a été supprimé en 1919 (V. Joseph Barthélemy, l'organisation du suffrage et l'expérience belge)

Le vote familial

En France, il y a un mouvement assez sérieux en faveur de l'organisation du vote familial. On veut donner au père de famille des voix supplémentaires, à raison non seulement de ses responsabilités accrues, mais aussi comme représentant de la cellule familiale. Cette question a été portée notamment le 3 Avril 1919 à la Chambre des Députés par M. Roulleaux-Dugage et 75 Députés. "Les membres de la Chambre des Députés, disait cet amendement, sont élus par tous les Français sans distinction de sexe, ni d'âge, qui ne se trouvent dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi. Le droit électoral des mineurs non émancipés est exercé par leur père et à défaut par leur mère, ou par leur tuteur ou tutrice". M. Roulleaux-Dugage faisait remarquer que sur 38 millions de français, qu'il y avait alors (avant le retour de l'Alsace-Lorraine) onze millions seulement sont électeurs, sur ces onze millions il y a sept millions de célibataires ou de pères de un ou deux enfants; Il y a quatre millions de pères de plus de trois enfants. Par conséquent, ce sont les célibataires et les pères des familles très peu nombreuses qui l'emportent. Il y aurait là une situation extrêmement injuste, les pères de famille sont ceux qui supportent des responsabilités et d'autre part ce sont ceux qui sont le plus inté-

Source : BIU Cujas

ressés à la bonne gestion des affaires publiques, à l'avenir du pays, etc. Mais ce projet fut disjoint par302 voix contre 187.

L'idée du vote familial est extrêmement sympathique, il faut encourager la famille, aider les familles nombreuses, et que les efforts qui sont faits, à l'heure actuelle, par l'état sont absolument dérisoires. Cependant au point de vue pratique, l'idée n'est pas sans inconvénient, à l'heure actuelle, à une époque d'assez grande incertitude au point de vue des fondements politiques et sociaux, il y a une grande force conservatrice. C'est celle du suffrage universel égal. Si l'on sort de cette idée que chaque homme doit avoir une voix, on s'engage dans un chemin qui conduit on ne sait où, et notamment qui peut nous conduire parfaitement au système bolcheviste, qui donne ce suffrage à qui le mérite.

Le vote est individuel

Le vote est individuel. Cela veut dire que chaque électeur exerce son droit comme individu et non pas comme appartenant à un groupe. C'est le principe de la Révolution.

La représentation des intérêts

Au principe du vote individuel, s'oppose l'idée syndicaliste où l'idée de représentation des intérêts. On demande dans le système de la représentation des intérêts que l'individu ne vote pas comme un grain de poussière inorganique, et qu'il vote dans un cadre organisé, dans la classe de l'activité sociale à laquelle il appartient.

On voit quels sont les inconvénients pratiques de la représentation des intérêts. Dans un pays comme la France la moitié environ est représentée par le travailleur des champs, qu'il soit propriétaire, qu'il soit fermier, qu'il soit métayer. Si on organise le système de la représentation des intérêts, on aura une Chambre, comme cela existe dans certains pays, comme cela a existé à certains moments dans des pays de l'Europe orientale, qui comprendra une majorité d'agriculteurs illettrés. La Chambre dans un grand pays comme la France ne s'occupe pas perpétuellement des intérêts de l'agriculture, la Chambre a autre chose à faire, elle a notamment à gérer les grands intérêts du pays. D'autre part, dans un grand pays comme la France les intellectuels sont en nombre minime. Encore à l'heure présente le corps électoral français a la sagesse de choisir pour le représenter dans les assemblées parlementaires des intellectuels, mais si on organise la représentation des intérêts, chaque catégorie sociale prendra pour

Source : BIU Cujas

la représenter un des membres de cette catégorie sociale. Ce seront naturellement les travailleurs manuels, qui auront la majorité et les intellectuels représenteront un tout petit secteur dans la Chambre. Certains partisans du système répliquent qu'il n'y a qu'à augmenter la représentation des intellectuels. Or, c'est impossible, S'il y a cinq patrons et dix mille ouvriers, il est impossible que la loi attribue deux députés aux patrons et deux aux ouvriers. Au contraire, avec le suffrage universel, la masse peut choisir ses représentants en dehors de sa catégorie, et c'est ce qu'elle fait. La représentation des intérêts, c'est la mort de "l'intelligence".

Une autre erreur des partisans de la représentation des intérêts est de croire qu'une Chambre serait meilleure parce qu'elle représenterait ceux qui ont le mieux réussi dans une catégorie de profession. Une Chambre comprenant le meilleur épicier, le meilleur fabricant de conserves, le meilleur éleveur de volailles, le plus savant spécialiste en écritures cunéiformes, le plus savant possible, etc.. ne serait pas spécialement qualifiée pour trancher les problèmes qui rèclament avant tout la spécialité d'homme d'Etat.

Le rôle d'une assemblée parlementaire, difficile à réussir, c'est de dégager l'intérêt général du pays, Si on fait une représentation des intérêts particuliers, ces représentants des intérêts particuliers seront nécessairement intransigeants;

Les intérêts particuliers sont nécessairement contradictoires, et c'est une erreur de croire que l'intérêt général du pays est la somme des intérêts particuliers. L'intérêt des départements viticoles, c'est de vendre leur vin le plus cher possible, l'intérêt des consommateurs est de le payer le meilleur marché possible. En outre, il y a l'intérêt de ceux qui fabriquent la soie, leur intérêt est d'interdire l'entrée de la soie venant de Chine, Il y a aussi l'intérêt des tisseurs de soie de Lyon, leur intérêt c'est au contraire de permettre l'entrée de la matière première. Mais l'intérêt de ces tisseurs de soie est d'interdire l'entrée de la matière tissée. Les planteurs de betteraves repoussent les sucres étrangers que les consommateurs réclament. Alors si l'on satisfait tous les intérêts particuliers,

Source : BIU Cujas

l'intérêt général sera sacrifié.

La représentation des intérêts dans des assemblées consultatives

Ce qu'on peut faire, c'est de constituer la représentation des intérêts dans des assemblées consultatives, Il y a, à l'heure actuelle, le Conseil National Economique, qui délibère sur les intérêts généraux du pays. Mais à notre sens, la vraie solution, c'est d'avoir une représentation, composée d'hommes intelligents, de bon sens et désintéressés. Ce n'est pas facile.

Le scrutin uninominal et le scrutin de liste

Le scrutin pour la Chambre des Députés est uninominal. Il est également uninominal pour les Conseillers municipaux de Paris, pour les Conseillers généraux des départements et pour les Conseillers d'arrondissement. (à moins qu'un canton n'élise deux représentants). Il est plurinominal ou de liste
1° - pour les Conseillers municipauxde province.
2° - En principe pour les élections au Sénat. Il y a des circonscriptions qui n'élisent qu'un seul Sénateur. (chacun des trois départements de l'Algérie, la Guadeloupe, la Réunion, l' Inde Française, la Martinique, et le territoire de Belfort). Le scrutin est par la force des choses uninominal, mais chaque fois qu'un département élit plusieurs sénateurs, ils sont élus par liste.

Historique

La loi du 30 Novembre 1875 établit le scrutin uninominal . La loi du 16 Juin 1885 établit le scrutin de liste. La loi du 13 Février 1889 rétablit le scrutin uninominal. La loi du 12 Juillet 1919 installe le scrutin de liste avec représentation proportionnelle. La loi du 21 Juillet 1927 revient au scrutin uninominal. Par conséquent, depuis 1870, il y a une sorte d'alternance du scrutin uninominal avec le scrutin de liste.

L'idéal théorique serait que la France formât un collège unique pour l'élection de tous les Députés; de cette façon les députés représenteraient la France tout entière. Mais on comprend combien il est difficile de faire voter à la fois pour 612 députés. Dans l'Italie fascite, chaque électeur à été appelé à approuver une liste intangible de 400 candidats; mais dans le cours normal des événements, le vote par un grand pays tout entier pour une liste de députés correspondant à la Chambre entière est irréalisable pratiquement et ne se conçoit pas en France.

Alors la question qui se pose est celle-ci. Le pays sera-t-il divisé en petites circonscriptions n'élisant chacune qu'un seul député (on a

Source : BIU Cujas

alors le scrutin uninominal) ou bien le pays sera-t-il divisé en circonscriptions plus étendues, dont chacune nommera plusieurs députés, chaque électeur pouvant porter sur son bulletin autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir dans la circonscription ?(On a dans ce cas le scrutin de liste parce que chaque électeur vote pour une liste de députés).

La seconde Commission des Trente appuyée par Gambetta préconisait le scrutin de liste, mais Dufaure au nom du Gouvernement, et Buffet le combattirent, La loi du 30 Novembre 1875 établit le scrutin uninominal. En 1881, M. Agénor Bardoux déposa une proposition tendant à établir le scrutin de liste, Gambetta, qui était alors Président de la Chambre des Députés, montre l'importance qu'il attachait au scrutin de liste en abandonnant le fauteuil présidentiel pour le soutenir à la tribune. Le scrutin de liste fut alors voté par la Chambre et rejeté par le Sénat. Devenu Chef de Cabinet, dans ce que l'on appelle "le grand Ministère", Gambetta déposa une proposition tendant à faire du scrutin de liste un principe constitutionnel, mais cette proposition fut repoussée. La loi du 16 Juin 1885 établit cependant le scrutin de liste, mais son fonctionnement donna aux républicains une très vive alerte, Au premier tour de scrutin, ce furent les conservateurs qui passèrent en majorité et au scrutin de ballaottage les républicains l'emportèrent à très peu de voix, Aussi cette expérience a-t-elle guéri du scrutin de liste, qui n'a fonctionné qu'une seule fois avec le caractère majoritaire, et la loi du 13 Février 1899 a rétabli le scrutin uninominal. Ensuite, il y a eu un mouvement, non point en faveur du scrutin de liste, mais en faveur de de la représentation proportionnelle, et ce mouvement a abouti à la loi du 12 Juillet 1919 qui établit le scrutin de liste avec représentation proportionnelle, parce que la représentation proportionnelle ne se conçoit qu'avec le scrutin de liste. Mais les Chambres ne tardèrent pas se séparer du principe de la représentation proportionnelle, et on est arrivé ainsi à la loi du 21 Juillet 1927, qui a établi le scrutin uninominal.

Toutes ces variations se sont produites, en réalité, pour des motifs politiques, pour des motifs de majorité électorale. Lorsque, en 1885, les républicains ont établi le scrutin de liste, c'est parce qu'ils croyaient que ce scrutin de liste majoritaire est un scrutin massif, qui écrase les minorités. La république était à cette heure acceptée par

Source : BIU Cujas

le pays et ils croyaient arriver à la Chambre avec ur majorité écrasante. En fait, aux élections en 1885, les conservateurs royalistes et bonapartistes furent sur le point de l'emporter. Alors les républicains au bout d'une seule expérience, abandonnent le scrutin de liste. En 1919, les membres de la Chambre élue en 1914, voient dans la représentation proportionnelle un moyen de stabilité. Ils croient qu'avec la formation des gauches, qui existait depuis le Ministère Combes, la représentation proportionnelle avec la prime à la majorité absolue et à la majorité relative donnera une majorité considérable au parti dominant . Or, les élections de 1919 balaient le plus grand nombre des députés sortant . Alors en 1927, les membres du cartel des gauches, qui ont triomphé en 1924 reviennent au scrutin uninominal; parce qu'avec le scrutin uninominal dans chaque circonscription ils pensent qu'il suffira aux radicaux et aux socialistes de s'entendre pour emporter la majorité, calcul encore déjoué par les événements .

Etude théorique des deux modes de scrutin

Du moment,qu'il est impossible d'imaginer que chacun des douze millions d'électeurs français soit appelé à voter pour les 612 sièges de la Chambre, il faut que la France soit partagée en circonscriptions . La circonscription c'est la partie du territoire français, qui élit un ou plusieurs membres de la Chambre des députés.

Scrutin de liste et scrutin uninominal

Lorsqu'on a posé le principe de la circonscription , se pose la question de savoir si l'on fera une circonscription , élisant un député ou une circonscription plus vaste élisant plusieurs députés. Si on se décide pour la première solution, on a le scrutin de liste, lorsque l'on a le scrutin de liste, la circonscription qui élit un ensemble de députés, c'est le département. Lorsqu'au contraire, on a le scrutin uninominal, les élections se font par arrondissement, c'est-à-dire qu'un arrondissement administratif élit , en principe, un député. C'est pourquoi on dit scrutin de liste ou scrutin d'arrondissement, mais l'expression de scrutin uninominal est préférable à celle de scrutin d'arrondissement, parce que d'une part on a fondu les arrondissements par la réforme administrative, et parce que d'autre part, lorsque les arrondissements sont très peuplés, on divise ces arrondissements en circonscriptions qui élisent chacune un Député.

Le scrutin de liste et le scrutin uninominal au point de vue de

On a longtemps hésité entre le scrutin de liste et le scrutin uninominal. La question se pose d'abord au point de vue de l'égalité du droit du suffrage. Voilà, dit-on , un électeur qui est dans

Source : BIU Cujas

l'égalité du droit de suffrage

un département qui élit 10 députés, au contraire, en voilà un autre qui est dans un département qui élit 3 députés; il y en a donc un qui vote pour 10, l'autre qui vote pour 3, ce n'est pas juste, Ce raisonnement a été porté à plusieurs reprises à la Tribune de la Chambre. Son absurdité apparaît au premier abord lorsque l'on est un million pour élire 10 députés, on n'est pas plus favorisé que lorsqu'on est cent mille pour en élire un.

au point de vue de la sincérité de l'élection

La question est plus sérieuse au point de vue de la sincérité de l'élection. On dit que le scrutin de liste supprime le choix de l'électeur. Il y a un comité qui dresse la liste. Il y a même peut-être dans la capitale, un comité central, qui dresse des listes pour tous les départements, et l'électeur est obligé de voter pour cette liste. M. Victor de Broglie dans ses"Vues sur le gouvernement de la France" disait que le scrutin de liste est un guet-apens, un mensonge effronté. C'était également l'opinion de M. Emile Olivier. Ce qui doit nous rendre sceptique sur ces prétendus vices du scrutin de liste c'est que ses partisans formulent avec autant d'apparence de raison, les mêmes reproches contre le scrutin uninominal.M. Aristide Briand dans son discours de Périgieux où il lança contre le scrutin uninominal la fameuse métaphore " des mares stagnantes" lui reproche aussi d'organiser "la tyrannie des comités et des sous-comités".

Au point de vue du rôle du gouvernement

Au point de vue du rôle du gouvernement dans l'élection, le scrutin uninominal favoriserait la pression gouvernementale, L'action du Préfet, du Sous-préfet, s'exerce mieux dans le petit cadre de l'arrondissement que dans le cadre plus large du département. Le Prince Louis Napoléon Bonaparte, qui s'y connaissait en matière de pression électorale fit du scrutin uninominal une des cinq bases de la constitution du 14 Janvier 1852. Dans sa proclamation du 2 Décembre 1851, il y avait ces mots :"Sans scrutin de liste, qui fausse l'élection". Par conséquent, si au cours du Second Empire, on avait voulu abandonner le scrutin uninominal pour aller au scrutin de liste, il aurait fallu la procédure du plébiscite.

Le scrutin uninominal était une base du Second Empire, On a voulu le présenter comme une des bases de la République.

Au point de vue du caractère de l'élection

Au point de vue du caractère de l'élection l'arrondissement, dit-on, organise la lutte des personnes, tandis que dans le scrutin de liste il y a un combat d'idées, Les scrutins de listes favorisent

Source : BIU Cujas

les grands courants, les grands mouvements de l'opinion : "Le scrutin de liste est le scrutin des grands courants, celui qui permet à l'opinion publique de se ressaisir et de se manifester, celui qui a permis au parti républicain sous l(Assemblée Nationale de compter et de conquérir peu à peu le pays (Discours de M. Millerand en 1889).

Cette idée que le scrutin de liste est une lutte de principes, tandis que le scrutin uninominal serait une bataille de personnes , a été surtout développée par Gambetta. Le scrutin uninominal ou petit scrutin, disait -il, c'est le"miroir brisé, où la France à peine à reconnaître son image", c'est un scrutin de gladiateurs, avait dit postérieurement M. Herriot.

Au point de vue de l'indépendance des élus

On a dit du scrutin d'arrondissement, qu'il impose aux élus une servitude à l'égard des électeurs, le député d'arrondissement ne peut pas assister aux commissions, parce qu'il en fait, etc. Mais alors l'inconvénient opposé du scrutin de liste, c'est qu'il ne tient pas assez compte de la valeur morale et de la capacité intellectuelle des individus, qui figurent sur une liste? On vote pour la liste sans se préoccuper des personnes qui la composent. Il y a la "tête de liste" et les "candidats remorqués" à la queue.Aux élections de 1919, dans le Nord fut élu un candidat qui se trouvait en prison préventive et il fut condamné avant la réunion de la Chambre. Les électeurs ne l'avaient jamais vu.

Au point de vue des intérêts de la République

Un argument que l'on entend très souvent reproduire c'est que le scrutin d'arrondissement a sauvé la République, qu'il est par conséquent plus républicain que l'autre. Ce sont des affirmations absolument contredites, par les faits, puisque le scrutin uninominal a été une des bases du régime impérial. En réalité, le parti radical considère qu'il a intérêt du scrutin uninominal et c'est pour ce motif qu'il le qualifie de républicain.

Conclusion :les deux modes de scrutin sont sensiblement équivalents . Le meilleur est le scrutin de liste avec représentation proportionnelle

Le scrutin de liste est un groupement de scrutins d'arrondissement, lorsque des candidats se groupent ou lorsqu'un Comité dresse une liste de candidats pour le scrutin départemental, la première préoccupation c'est d'avoir un candidat représentant chaque arrondissement. Il en résulte que le scrutin de liste est un groupement de scrutins d'arrondissement. On dit que le scrutin d'arrondissement est un scrutin de clocher, qu'il abaisse le niveau de la campagne électorale; puisque le scrutin de liste

Source : BIU Cujas

n'est qu'un groupement de scrutins d'arrondissement. C'est un scrutin de cathédrale. Il a tous les mouvements du scrutin uninominal, mais il a en outre les siens propres : ils se résument dans cette proposition: qu'il est un scrutin d'écrasement. Avec le scrutin uninominal on peut arriver empiriquement à une représentation des partis, qui seraient en minorité dans l'ensemble du département. Au contraire, avec le scrutin de liste, les partis qui sont en minorité n'ont aucune chance d'être représentés. En 1884, les catholiques belges avec 27.930 voix obtiennent 50 sièges, Les libéraux avec 22.117 voix, soit 5.000 voix de moins, en obtiennent 2. En 1885, dans le Morbihan la liste conservatrice de 8 membres fut tout entière élue avec 482.068 suffrages, alors que la liste républicaine avec 274.282 suffrages n'eut aucun député. Le cas est frappant dans certains pays comme l'Australie, où le Sénat comprend 3 représentants de chacun des Etats, qui forment la Confédération australienne. Comme les élections pour le Sénat ont lieu au scrutin de liste, à raison de 3 membres par Etat, on est arrivé à ce résultat que le Sénat australien n'a contenu aucun représentant de la minorité.

La conclusion c'est que, pour arriver à un vote équitable et représentant véritablement le pays, il faut organiser le scrutin de liste avec représentation proportionnelle.

Le vote a lieu à la majorité

L'idée que le vote a lieu à la majorité suppose les trois règles suivantes :

Il y a toujours lieu à élection

1°- Il y a toujours lieu à élection, même s'il n'y a qu'un seul candidat, il faut que les électeurs se rendent au Bureau et mettent dans l'urne un certain nombre de bulletins au nom du candidat unique. Il a même été jugé que si dans une circonscription où il n'y a qu'un seul candidat, un Maire néglige d'ouvrir le scrutin, sous prétexte que cela ne vaut pas la peine du moment qu'il n'y a pas lutte, le candidat élu peut intenter un procès en dommages-intérêts à ce Maire, se fondant sur ce fait qu'il n'a pas eu le nombre de voix sur lequel il pouvait compter, puisque le scrutin n'a pas été ouvert.

Il en était différemment, en Espagne, avant le régime Riveriste. En 1910, 120 Députés furent ainsi élus sans scrutin. Aux élections de 1919, il y eut 74 Députés espagnols élus sans que le scrutin ait été ouvert. La même règle existe en Angleterre En Angleterre, il y a ce que l'on appelle la "nomination" des candidats. Tout citoyen, qui veut se pré-

Source : BIU Cujas

senter aux élections pour la Chambre des Communes doit déposer une déclaration appuyée par 10 électeurs et une caution de 3.750 francs -or, c'est-à-dire en gros 16.000 francs, si le candidat qui a ainsi déclaré sa candidature n'obtient pas le huitième des votes exprimés, il doit renoncer à se faire rembourser cette somme, il ne doit pas y avoir de candidature posée à la légère. Lorsque la date fixée pour cette déclaration de candidature, est passée et que dans une circonscription il n'y a qu'un seul candidat, le scrutin n'est pas ouvert et le lendemain du jour de cette "nomination" les candidats qui n'ont pas de concurrents sont proclamés membres de la Chambre des Communes, Aux élections dernières , 69 candidats sont ainsi entrés aux Communes sans élection.

Il faut pour être élu obtenir une proportion déterminée de voix.

II° - Il faut pour être élu obtenir un certain nombre de voix. Cette règle entraîne une grande diversité de solutions, suivant les élections.

La première règle et qui s'applique à toutes les élections sans exception est celle-ci : au premier tour de scrutin, pour être proclamé élu, il faut obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés. Cette règle, universelle et absolue, s'applique pour le Président de la République, pour les Sénateurs, pour les Députés, pour les Conseillers généraux, pour les Conseillers d'arrondissement, pour les Conseillers Municipaux, pour les Maires, pour les Adjoints.

La majorité absolue . C'est plus de la moitié des suffrages exprimés. On dit en général la moitié plus un des suffrages exprimés; mais cette expression est inexacte. Voilà par exemple 17 suffrages exprimés; pour être proclamé élu, il suffit d'avoir 9 suffrages, Or, la moitié de 17 c'est 8 1/2, par conséquent, ce n'est pas la moitié plus un qui est nécessaire, c'est plus de la moitié.

La majorité nécessaire pour être élue s'entend des suffrages exprimés. Dans toutes les élections, on compte : 1° - les électeurs inscrits qui peuvent voter; 2° - les votants, c'est-à-dire ceux qui viennent déposer un bulletin dans l'urne; 3° - les suffrages exprimés. Les bulletins blancs ou les bulletins au nom d'un candidat, qui n'avait pas le droit de poser sa candidature, ne comptent pas, Supposons 10 votants, il y a 4 bulletins blancs ou nuls, il n'y a donc plus que 6 suffrages exprimés. La majorité absolue au premier tour de scrutin c'est 4; c'est la majorité absolue des suffrages exprimés,mais ce n'est pas la majorité absolue des votants.

Source : BIU Cujas

3° - Il faut que cette majorité absolue représente, pour la Chambre des Députés, le quart au moins des électeurs inscrits. Il n'est pas admissible qu'on puisse entrer à la Chambre avec un nombre dérisoire de suffrages.

Le ballottage. Le principe du ballottage.

Si ces trois conditions ne sont pas réunies au premier tour. Il y a lieu de procéder à d'autres épreuves; c'est ce que l'on appelle le ballottage.-

L'idée d'un second tour de scrutin, d'un ballottage n'est pas admise en Angleterre, chez nos voisins, au premier tour de scrutin, le candidat qui a plus de voix que chacun de ses concurrents pris isolément est immédiatement proclamé élu . Par exemple voilà trois candidats, l'un obtient 40 voix et chacun de ses concurrents en obtient 30; celui qui a obtenu 40 voix est député. Il en résulte naturellement : 1° Il y a en Angleterre des majorités parlementaires qui ne correspondent pas à la majorité du pays; et 2° que les élections ne représentent pas du tout l'état des électeurs dans le pays. L'Angleterre connaît des Chambres "triangulaires" divisées en trois partis dont aucun n'a la majorité. Le parti travailliste gouverne sans majorité dans le pays ni dans le Parlement.

Si les Anglais restent fidèles à ce système c'est en vertu de la tradition, et aussi parce que l'éxpérience française du ballottage n'est pas faite pour encourager à adopter cette institution.

Critique du ballottage

Dans les conditions où nous le voyons actuellement fonctionner, le ballottage est une invention de Napoléon III, dans la période dictatoriale qui suivit le Coup d'Etat du 2 Décembre 1851.

Jamais en effet, avant le décret du 2 Février 1852, sous le régime du suffrage universel direct, le législateur avait exigé la majorité absolue pour être proclamé député aux premier tour.

Sans doute, de 1814 à 1848, le ballottage existait, mais il n'y avait qu'une poignée infime d'électeurs, tous réunis au même endroit. On n'avait pas pensé que l'exigence de la majorité absolue pût être imposée à la masse des électeurs votant directement.

La Constituante de 1848 fut une grande assemblée : Lamennais, Lacrodaire, Victor-Hugo, Lamartine, Arago, Tocqueville, Thiers, s'y coudoyèrent Elle aurait été élue au premier tour, avec la seule exigence de deux mille suffrages dans tout le département. La Législative de 1849 fut également élue au premier tour avec la seule exigence du huitième des voix dans le département.

Si Napoléon III a inscrit le ballottage

Source : BIU Cujas

dans le décret loi du 2 Février 1852, c'est avec l'intention d'en faire un instrument de domination du suffrage universel. La date parle d'elle-même.

C'est du dégoût universel inspiré par le ballottage qu'est née la loi de 1919, instituant le scrutin de liste avec proportionnelle. Ce que recherchaient les auteurs de cette loi, c'est le résultat au premier tour.

La tare du ballottage c'est le marchandage que l'accompagne. Le marchandage est à plusieurs degrés. Au degré le plus infâme, la basse tractation se schématise par la proposition : "je me retire, mais remboursez-moi mes frais". - Montons d'un degré: le candidat pour se retirer, demande une "compensation" : ruban, place, etc.. Montons jusqu'au sommet qui n'est pas encore bien haut : des intrigues sont formées entre les partis d'où résulte un obscurcissement de la consultation.

La loi de 1927 a reconnu la malfaisance du ballottage. Sur l'initiative du Gouvernement, il n'a pas été supprimé, mais enfermé dans le délai de huit jours.

L'Angleterre n'a jamais connu le ballottage, Elle n'est pas plus mal gouvernée que la France.

Voici maintenant comment se pose la question au point de vue politique, les partis modérés essaient de défendre les élections au premier tour, tandis que les partis de gauche sont partisans du scrutin de ballottage. A bien des premiers tours, le candidat modéré arrive en tête, par conséquent, s'il y avait eu élection au premier tour de scrutin il y aurait eu à la Chambre de 1928 une majorité écrasante de modérés, mais au second tour de scrutin, les radicaux et les socialistes font le cartel, au besoin avec les communistes et le modéré est battu. Voilà comment se pose pratiquement et réellement cette question.

Conditions pour être élu aux autres tours de scrutin

1° A la chambre des députés, aux conseils généraux d'arrondissement et municipaux.

Pour la Chambre des députés, la loi du 12 Juillet 1927, qui contient la règlementation actuelle du scrutin, décide que le scrutin de ballottage a lieu huit jours après le premier tour. Avant 1927 avec la loi de 1919 qui organisait la représentation proportionnelle, il n'y avait pas de ballottage, mais avec la loi de 1889 , sur le scrutin uninominal, quinze jours devaient s'écouler entre le premier et le second tour de scrutin. La loi du 12 Juillet 1927 a réduit ce délai à huit jours dans la pensée de réduire le domaine des marchandages.

Au second tour, de scrutin, l'élection a

Source : BIU Cujas

lieu à la majorité relative ou pluralité : le candidat qui a obtenu plus de voix que l'un quelconque de ses concurrents est proclamé Député. Prenons 10 électeurs, celui qui a obtenu 4 voix, alors que les autres n'en ont obtenu que 3 chacun est proclamé Député. La majorité relative est donc le fait d'avoir plus de voix que le plus favorisé de ses concurrents; tandis que dans le système de la majorité absolue il faut avoir plus de voix que l'ensemble de ses concurrents.

La règle est la même pour le Conseil Général, pour le Conseil d'arrondissement et pour le Conseil Municipal.

2° Pour le Sénat

Quant au Sénat, il faut la majorité absolue au premier tour, la majorité absolue encore au second tour, et ce n'est qu'au troisième tour que la majorité relative suffit. Mais ces trois tours sont faciles pour le Sénat, parce qu'ils ont lieu le même jour, au cours du même dimanche (un scrutin le matin, un scrutin au milieu de la journée, un scrutin à la fin de l'après-midi).

3° - Pour le Président de la République

Pour le Président de la République, il doit être élu à la majorité absolue à quelque tour de scrutin que l'on considère . Il est donc nécessaire de procéder à des tours de scrutin jusqu'à ce qu'il y ait un candidat, qui obtienne plus de la moitié des suffrages. En France, cette règle n'a pas produit beaucoup d'inconvénients parce que les présidents de la République ont été élus, soit au premier , soit au second tour.

La loi du 21Juillet 1927 sur l'élection des Députés

Les dispositions principales de la loi du 21 Juillet 1927 sont :

1° - Rétablissement du scrutin uninominal, article ler "Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin uninominal".

2° - S'il y a lieu à un ballottage, le délai entre les deux élections est réduit de quinze jours à huit jours.

3° - Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits, En cas d'égalité, le plus âgé est élu.

Le nombre des députés

4° - En principe, il y a un député par arrondissement administratif, tel qu'il est défini par le décret du 10 Septembre 1926. Mais ce principe ne s'applique que si l'arrondissement n'a pas plus de cent mille habitants, les étrangers comptant dans ce calcul. Le comptement des étrangers est contraire à la logique; il ne devrait y avoir que l...

Source : BIU Cujas

habitants de nationalité française qui comptent dans le calcul du nombre qui fait qu'un arrondissement à un ou plusieurs députés. La règle contraire a été admise en 1927 pour des considérations surtout personnelles, afin de ne pas supprimer certains sièges qui visaient des députés sortants.

Il y a donc, en vertu de cette loi, 612 députés au lieu de 584, 60 % des députés élus en 1924, avaient cependant demandé la réduction du nombre des députés.

Le tableau des circonscriptions

5° - La loi de Juillet 1927 contient un tableau des circonscriptions. Ce tableau n'est pas un chef-d'oeuvre Il a été inspiré par l'intérêt des députés sortants. Il y a eu à ce moment-là une solidarité extraordinaire de tous les membres de la Chambre à quelque parti qu'ils appartiennent, sauf peut-être les communistes, qui sont restés intransigeants. On a consulté les députés de chaque département et ils ont surtout pensé à leur réélection. Il y a eu des découpages extraordinaires et dont le caractère tout à fait anormal n'est pas apparu tout de suite parce que la commission du Suffrage universel n'avait pas de carte des circonscriptions.

Le tableau n'est pas juste; il établit une grande improportionnalité dans la représentation.

En vertu de la loi , il doit y avoir trois députés au moins par département, quelle que soit l'importance du département. Il y a des départements favorisés et des départements défavorisés. Il y a vingt circonscriptions, qui ont moins de 40.000 habitants. Castellane a 25.000 habitants, et la plus petite circonscription de France, c'est Florac avec 22.000 habitants. Mais trente circonscriptions ont plus de 100.000 habitants. En dépit de la règle, en dépit du principe que lorsqu'un arrondissement a plus de 100.000 habitants, il doit avoir plusieurs députés, on a refusé à certaines circonscriptions d'être découpées, Colombes-Courbevoie a 134.000 habitants et Corbeil en a 137.000. Par conséquent avec six fois moins d'habitants Florac a un député comme Corbeil, qui en a six fois plus.

Système majoritaire et système proportionaliste

Les élections en France sont majoritaires, et il n'y a pas de système de représentation proportionnelle. Le système majoritaire est celui qui réserve la représentation tout entière au parti qui a le plus de voix. La totalité de la représentation va à la pluralité des suffrages. Le système proportionaliste est celui qui, au lieu de réserver la tota-

Source : BIU Cujas

lité de la représentation à la majorité du corps électoral, s'efforce d'assurer à chaque parti une représentation en rapport avec sa force numérique. La représentation s'efforce donc d'être proportionnelle au parti, c'est-à-dire à l'importance numérique des individus représentant des opinions déterminées.

Pour bien comprendre les deux systèmes, il faut supposer le scrutin de liste. Dans un département où il y a 7.000 électeurs, il y a sept députés à élire. Ces électeurs se divisent en trois partis : le parti A réunit 3.501 voix, le parti B 2.499, le parti C 1.000. Avec le système majoritaire, le parti A qui a 3.501 voix sur 7.000, c'est-à-dire la majorité a pour lui les 7 députés, Par conséquent, 3.501 voix ont 7 députés, 3.499 n'en ont aucun, la moitié plus un ou la moitié plus 1/2 a tout et la moitié moins un n'a rien. Au contraire, avec le système de la représentation proportionnelle on arrivera à un résultat, qui sera à peu près celui-ci : le parti A, qui a un peu plus de la moitié des électeurs aura un peu plus de la moitié de la représentation, soit 4 sur 7.

Le parti B, qui représente le tiers des électeurs en aura 2 et le parti C en aura 1. Voilà le système de la représentation proportionnelle. Le système de la représentation proportionnelle contient en lui-même une idée d'équité, que le parti qui a le quart des électeurs ait le quart de la représentation que le parti qui a la moitié des électeurs ait la moitié de la représentation; mais le système qui donne la totalité de la représentation à celui qui n'a que la moitié des électeurs est un système essentiellement injuste.

Le principe du quotient

Le système de la représentation proportionnelle ou R.P., c'est la mise en oeuvre du principe de la justice : cuique suum. Il y a par exemple 7 sièges à pourvoir; il y a 7.000 suffrages exprimés chaque parti aura autant de sièges qu'il aura obtenu de fois 1.000 voix: il n'y a pas représentation proportionnelle, si l'on n'admet pas au moins le principe du quotient. Le quotient est le résultat de la division du nombre des suffrages exprimés par le nombre des sièges à pourvoir. Il y a par exemple 45.000 suffrages exprimés. Il y a 3 sièges à pourvoir; le quotient est 15.000; par conséquent, s'il y a un parti qui a 30.000 voix, il aura deux sièges; s'il y a un autre parti qui a 15.000 voix, il aura un siège Voilà tout l'essentiel de la représentation proportionnelle.

Source : BIU Cujas

La difficulté pratique que présente la représentation proportionnelle L'attribution des sièges en l'air

La difficulté pratique vient de ce que les électeurs n'ont pas toujours le bon esprit de se grouper en quotients. Au tableau noir, on suppose qu'un parti a obtenu une ou plusieurs fois le quotient d'une façon très exacte, mais cela ne se produit pas dans la réalité, de sorte que se pose la question des "sièges en l'air". Lorsqu'on a fait la répartition par quotient, il y a des sièges qui ne sont pas encore attribués, qui sont"en l'air" et le problème est de savoir à quel parti ils iront. C'est sur ce point que s'est donné libre jeu l'imagination des législateurs. Il y a cependant deux systèmes simples :

Le système des plus grands restes et le système des plus fortes moyennes.

1° - le système dit des plus grands restes, le siège en l'air, le siège non attribué va au parti qui a le plus grand nombre de voix qui ne sont pas encore représentées;

2° - Le système des plus fortes moyennes, il donne les sièges en l'air au parti qui a obtenu la plus forte moyenne des suffrages exprimés. Le système le plus juste, dans ce cas, c'est le système des plus grands restes, qui fonctionne en Suisse; le système des plus fortes moyennes, a été expérimenté en France avec la loi de 1919 dans la pensée de favoriser la majorité relative.

Le système de la représentation proportionnelle se défend par son exposé même, c'est l'expression de l'équité. On demande que le Parlement soit la représentation du pays. Or, le Parlement n'est pas la représentation du pays, s'il n'est que la représentation d'une partie, quelquefois infime du pays. C'est ce qui arrive avec le système majoritaire, qui donne la représentation, non pas toujours à la majorité absolue, mais encore à des majorités relatives. L'idéal d'un Parlement, ce serait que toutes les fractions politiques du pays fussent représentées dans ce Parlement, comme toutes les parties du territoire d'un pays sont représentées sur une carte géographique. Seulement ce système donne lieu à des conclusions qui ne plaisent pas à tout le monde. Le système majoritaire, dit-on, dégage la majorité du pays et c'est la majorité qui doit gouverner. Or, le système majoritaire donne lieu très souvent à des injustices profondes, en ce sens qu'il altère l'image du pays, de façon à en donner une idée complètement fausse, et il arrive à un régime analogue à celui du régime censitaire, à une contre-façon du pays légal

En 1881 , en faisant la somme totale des suffrages obtenus par l'ensemble des députés depuis l'extrême droite jusqu'à l'extrême gauche, on arrivait à ce résultat que tous les députés sans exception

Source : BIU Cujas

représentaient 4.778.000 suffrages. Par conséquent, il y avait 5.600.000 électeurs non représentés.

En 1906, il y avait comme voix représentées 5.223.304 suffrages. Il y avait 5.937.708 suffrages non représentés.

Par conséquent, la somme des voix représentées par les députés a toujours été inférieure à la somme des électeurs non représentés (électeurs des candidats battus et abstentionnistes). On voit, par conséquent, que la Chambre, à l'heure présente, avec le système majoritaire représente environ 5.000.000 de citoyens sur un pays qui a plus de 40.000.000 d'individus. On ne peut vraiment pas dire que c'est là une véritable représentation du pays; si on se borne à la majorité, on voit que très souvent cette majorité qui gouverne le pays et qui fait les lois représente, en réalité, une minorité des électeurs environ 1/4 des électeurs, deux millions et demi des électeurs sur quarante millions de français? Dans ces conditions, oavec ce système, lorsque des lois sont votées, on peut dire que ce n'est pas la volonté du pays qu'a exprimé le Parlement. Il arrive même que ce résultat soit recherché. Lorsqu'en 1927 on a abandonné la représentation proportionnelle pour revenir au scrutin uninominal majoritaire, on a fait valoir dans les conversations particulières et dans les journaux, cet argument que la représentation proportionnelle donnait sa juste représentation au parti communiste et qu'il fallait priver le parti communiste de sa juste représentation. Voici ce que disait le Président de la Commission du Suffrage universel, le 5 Juillet 1927 : "On nous confie parfois à l'oreille que le scrutin uninominal c'est le scrutin sauveur, il nous évitera le péril d'une importante représentation des groupes de désordre". Et pour tout dire on conclut : "Le scrutin uninominal empêchera la présence de 60 communistes sur les bancs de la Chambre". (Interruption à l'extrême gauche communiste) "La Commission, disait le Président de la Commission, n'a pas fait sien ce calcul, d'abord parce qu'elle ne sait pas s'il est exact, Un communiste, M. Piquenal interrompt à ce moment : c'est le Ministre de l'Intérieur, qui l'a fait, et il est fixé à ce sujet". Le Président de la Commission continue : "ensuite parce qu'elle croit qu'il serait injuste ce qui est grave, et maladroit ce qui est plus grave encore, Elle n'a pas voulu priver un parti quel qu'il soit de la représentation à laquelle il a droit, elle sait qu'au stade actuel de l'éducation de la démocratie, avec le progrès de la lecture et de la pensée dans les masses, il est dan-

Source : BIU Cujas

gereux, que dans le pays, un parti croie ou puisse donner à croire qu'il n'a pas dans la Chambre la représentation à laquelle il a droit, et je dis, Messieurs, qu'un parti cesse d'être dangereux lorsqu'i il est exactement mesuré". Par conséquent, à l'heure actuelle, les communistes ont le droit de se plaindre ils n'ont pas dans la Chambre la représentation à laquelle ils auraient droit. Avec des voix plus nombreuses en 1928, les communistes ont eu moins de 12 sièges qu'en 1924. De 1814 à 1848, c'était le règne de la monarchie constitutionnelle en France et la domination de la bourgeoisie; il ne faut pas s'imaginer que c'était une période extrêmement tranquille; à toute occasion c'étaient des attentats terroristes. des troubles dans la rue (troubles de Grenoble, sac de l'Archevêché, attentat de Freschi contre Louis Philippe, attentats des légitimistes avec la tentative de soulèvement de la Duchesse de Berry, attentats des Républicains, troubles extraordinaires). Maintenant, depuis la République, nous n'avons plus des troubles dans la rue. Parce que le peuple se soulage avec un discours d'un communiste, ce qui est beaucoup moins dangereux, d'autant mieux que le pays s'y habitue peu à peu, et d'autre part si on peut dire que les communistes ont leur part, on peut demander qu'ils n'exagèrent pas leur importance.

La représentation proportionnelle dans les constitutions nouvelles

Ce principe de la R. P. comporte une telle force de logique qu'il a été admis comme naturellement et spontanément dans la plupart des constitutions nouvelles. Il est considéré comme l'expression juridique du système et de l'existence des partis politiques. En Allemagne, en Autriche, en Bavière, en Esthonie, en Finlande, en Irlande, en Lettonie, en Lithuanie, en Pologne, en Prusse, en Roumanie, dans toutes les constitutions nées au lendemain de la guerre, il y a la représentation proportionnelle. Le principe est admis dans un grand nombre d'autres pays européens, notamment en Suède, mais la patrie par excellence de la représentation proportionnelle c'est la Belgique, tant par le perfectionnement du mécanisme que par l'adhésion qui lui a donné la majorité du pays. Elle ne s'est fait admettre ni en Angleterre ni aux Etats-Unis.

L'expérience de la proportionnelle en France.

Examinons cette expérience en la replaçant dans l'histoire du scrutin depuis 1875.

La loi du 30 Novembre 1875 (scrutin uninominal)

La loi du 30 Novembre 1875, est la loi organique sur l'élection des députés, elle est un des éléments de cet ensemble que l'on appelle les lois constitutionnelles de 1875. Elle établit le scrutin uninominal. Ce scrutin uninominal a été établi

Source : BIU Cujas

sous l'influence de Dufaure, qui était un conservateur. Il n'est donc pas exact de dire que le scrutin uninominal c'est le scrutin essentiellement républicain ; il a été introduit dans notre constitution par les conservateurs. D'autre part, la première fois que nous l'avons vu apparaître dans l'histoire, c'est en 1820 avec la loi réactionnaire du double vote. loi votée sous l'influence de l'assassinat du Duc de Berry.

Mais ce scrutin uninominal est très vivement combattu et notamment par Gambetta qui, en 1881, étant Président de la Chambre est descendu du fauteuil présidentiel pour soutenir le scrutin de liste et combattre le scrutin d'arrondissement; qui, étant Président du Conseil, a voulu faire du scrutin de liste un principe constitutionnel. Ce n'est qu'après la mort de Gambetta que la loi du 16 Juin 1885 a établi le scrutin de liste. Cette loi du 16 Juin 1885 avec les élections qui eurent lieu au mois d'octobre suivant donna au parti républiacin une très chaude alerte. Au premier tour, les conservateurs, unis dans l'Union Conservatrice, remportent 176 sièges, et les Républicains divisés n'en ont que 127. La droite d'alors était toute différente de ce qu'est la droite d'aujourd'hui. Aujourd'hui, il n'y a plus à la Chambre, qu'une infime minorité de personnages qui s'affirment royalistes ou bonapartistes. Au contraire, en 1885, l'Union Conservatrice était composée des représentants directs du Comte de Paris et des représentants directs de la famille Bonaparte; l'Union Conservatrice était l'Union des Bonapartistes et des Royalistes. Par conséquent, c'était le régime lui-même qui se sentait menacé. Au second tour de scrutin, les Républicains s'unissent et il n'y a plus que 25 conservateurs qui sont élus. Finalement, il y eut dans cette Chambre 383 Républicains et 207 Conservateurs, parce qu'ensuite la majorité républicaine s'est accrue par un système d'invalidation systématique. Alors, comme il est naturel, un certain nombre de Républicains rendirent le scrutin de liste responsable de cette quasi-déroute, D'autre part, le boulangisme était menaçant. Aux environs de 1889, la République a subi une crise assez grave; elle fut menacée par le général Boulanger. C'était un personnage dont on a peine à comprendre le rôle tant il paraissait peu à la hauteur des circonstances; mais il y a eu dans le pays une crise de dégoût, de n'importe quoiisme, de n'importe quiisme.

Loi 16 Juin 1885 (scrutin de liste)

Quoiqu'il en soit, il fit peur

Le scrutin de liste paraît favorable aux grands courants d'idées que ces courants soient bons

Source : BIU Cujas

ou qu'ils soient mauvais, alors les Républicains se disent que si ils laissent le scrutin de liste il va y avoir dans chaque département une liste boulangiste élue et la République sera perdue. C'est dans ces conditions qu'est votée la loi du 13 Février 1889, qui rétablit le scrutin uninominal. Le scrutin de liste n'a donc fonctionné qu'une seule fois aux élections d'Octobre 1885. Mais on a le dégoût du scrutin d'arrondissement; on lui reproche sa campagne un peu basse, l'asservissement du député à l'électeur, la correspondance quotidienne, les commissions, les démarches, l'influence de l'argent; l'influence du gouvernement. Bref, on a le dégoût de l'uninominal;mais on ne veut pas du scrutin de liste, parce que c'est un scrutin d'écrasement, qu'on l'avait vu de près en 1885 puisque la République avait failli être emportée.Enfin on ne veut plus du ballottage du second tour de scrutin qui, suivant une expression portée à la tribune donnait la nausée. Alors on cherche un système qui assure des résultats au premier tour de scrutin. Enfin suivant une tendance aussi ancienne que les assemblées la majorité voulait se perpétuer.

Loi du 13 Février 1889 Scrutin uninominal

Dégoût de l'uninominal,nausée du ballottage, méfiance à l'égard du scrutin de liste, désir de se perpétuer, de ces sentiments est née la loi du 12 Juillet 1919

C'est de ces sentiments divers, qu'est née la loi du 12 Juillet 1919.

La loi du 12 Juillet 1919 comprend une combinaison tout à fait hétéroclite de système proportionaliste et de système majoritaire. En principe et en apparence le système proportionaliste, il faut le dire, a fonctionné dans la plupart des circonscriptions , mais aussi une forte proportion de principes majoritaires avec le système des primes, prime à la majorité absolue et prime à la majorité relative

La loi du 12 Juillet 1919 sur l'élection des députés,combine le système majoritaire et le système proportionnaliste.

1° - L'élection a lieu à la majorité absolue voilà le principe de la loi de 1919. Par conséquent, si au premier tour de scrutin un candidat a obtenu plus de la moitié des suffrages, il est proclamé élu. Si donc il y a 3 sièges à pourvoir et qu'une liste de trois individus ait obtenu plus de la moitié des suffrages, cette liste emporte tous les sièges. Par conséquent, pour reprendre l'exemple de tout à l'heure, 100.000 suffrages exprimés, 10 sièges à pourvoir. Une liste obtient 50.0001 suffrages, cette liste a les 10 sièges. Et si une liste a 50.000 - 1, elle n'a rien ce qui est le contraire du système proportionaliste. Par ce système, le parti radical qui avait la majorité à ce moment-là pensait qu'il se perpétuerait mais ses calculs ont été déjoués par les événements.

En principe, l'élection a lieu à la majorité absolue

2° - Si aucune liste n'a la majorité absolue et s'il y a des sièges qui n'ont pas été pourvus

Les sièges non attribués par la

Source : BIU Cujas

majorité absolue sont répartis au quotient

par la majorité absolue, la répartition a lieu au quotient. Chaque liste reçoit autant de sièges qu'elle a obtenu de fois le quotient. (résultat de la division du nombre des suffrages exprimés par le nombre des sièges à pourvoir), 45.000 électeurs , 3 sièges à pourvoir le quotient est 15.000. S'il y a une liste qui a obtenu 17.000 suffrages, elle a 1 quotient, on lui donne un siège.

Le restant des sièges en l'air est attribué à la plus forte moyenne

3° - A la plus forte moyenne, s'il reste encore des sièges en l'air, ils sont donnés à la liste qui a obtenu la plus forte moyenne des suffrages; On prend chaque liste, on additionne le nombre des suffrages obtenus par les 5 candidats ; on divise ce nombre par 5, et la liste qui a obtenu ainsi la plus forte moyenne reçoit tous les sièges en l'air.

Tel est ce système extrêmement complexe, la majorité de 1919, sous l'influence de M. Alexandre Varenne, qui était alors le personnage le plus important de la Commission du Suffrage universel, l'avait imaginé pour se perpétuer; il a eu pour conséquence immédiate un émiettement formidable de cette majorité aux élections de 1919. Aussi dès le lendemain des élections de 1919, les partis qui avaient fait voter cette loi en étaient beaucoup moins fervents partisans . On critiquait ce système que l'on appelait un système bâtard, inadmissible , un monstre. Cependant, il y avait pas mal de députés qui ne le trouvaient pas si mauvais que cela, mais ils n'osaient pas le dire.

La prime à la majorité absolue causait une injustice et condamnait au cartel les partis pour obtenir la majorité absolue faisant alliance. En 1919, c'est le cartel dit "Bloc National" qui l'emporta. En 1924, c'est le cartel dit "Bloc des gauches" ou "cartel" proprement dit qui a triomphé. Les partis qui se trouvaient ainsi cartellisés n'étaient pas extrêmement satisfaits les uns des autres. Au lendemain des élections de 1924, la majorité appartient au bloc des gauches composé du parti radical et du parti socialiste. Le parti socialiste refuse de participer au gouvernement et accorde simplement au parti radical ce que l'on appelle "la politique de soutien". C'est une excellente politique au point de vue électoral de ne jamais prendre de responsabilité; la critique est une position facile. Seulement, le parti qui avait le gouvernement et qui était entraîné dans une voie qui ne lui plaisait pas, n'était pas très satisfait non plus. Alors aux élections de 1924 on décide quand même de faire le cartel entre radicaux et socialistes, mais dans des conditions qui n'étaient

Source : BIU Cujas

pas d'une cordialité complète. (Cartel d'une minute, dit M. Renaudel. Pilule amère, dit M. Léon Blum. Voilà le premier inconvénient de la prime à la majorité absolue.

La prime aux majorités relatives n'était pas moins critiquée. S'il y a une liste qui obtienne le quotient, cette liste a tous les sièges. Voici un exemple théorique, Sièges à pourvoir : 3; nombre des votants: 45.000: quotient: 15.000. Par conséquent, dans le système théorique de la représentation proportionnelle, chaque liste a droit à autant de sièges qu'elle réunit de fois le quotient. 30.000 voix , deux fois le quotient , 2 sièges; 15.000 voix, une fois le quotient 1 siège. Mais supposons, avec le système de la loi de 1919, qu'une liste ait 21.000 suffrages, une autre liste a 14.000, une autre liste a 10.000. Pas de majorité absolue. Il faut donc procéder par le quotient. Une seule liste a un quotient. On lui donne un siège. Il reste deux sièges en l'air, on les donne à la liste qui a la plus forte moyenne, c'est-à-dire toujours à la même liste de 21.000 suffrages. Par conséquent une liste qui a 21.000 suffrages, qui n'a pas la majorité absolue se trouve emporter les 3 sièges. Voilà le système contre lequel on a souvent protesté.

Ce système de la loi de 1919 était vivement critiqué surtout par ceux qui en furent victimes. Le parti radical, décimé en 1919, accusa naturellement le système électoral , et le parti socialiste fit le calcul que ce système des primes à la majorité absolue et à la plus forte moyenne lui avait fait perdre 52 sièges. tandis qu'avec le même système des primes, il n'en avait gagné que 7. Par conséquent, le parti socialiste disait que "le système bâtard de la loi de 1919 lui avait fait perdre 45 sièges".

C'est dans ces conditions que le parti socialiste en est arrivé à proclamer qu'il reste proportionaliste, mais que si on n'a pas la proportionnelle intégrale , si on ne fait pas disparaître le système des primes à la majorité absolue et à la majorité relative, il préfère demander le scrutin uninominal.

Et c'est ainsi que le parti socialiste, tout en affirmant sa foi proportionaliste, est responsable du rétablissement du scrutin uninominal dans la loi de 1927. Dans cette législature, de 1924, le parti socialiste a réclamé perpétuellement la représentation proportionnelle. La Commission du Suffrage Universel fut présidée successivement par deux socialistes proportionalistes : MM. Alexandre Varenne et Renaudel et M. Joseph

Source : BIU Cujas

Barthélemy également proportionnaliste. Mais une réunion du parti socialiste (Section Française de l'Internationale Ouvrière) s'est prononcée pour le scrutin uninominal. Alors tous les socialistes, qui s'étaient jusque là proclamés proportionnaliste, ont déclaré qu'ils ne changeaient pas de principe, mais qu'ils changeaient de vote. Ils ont alors voté en bloc pour le scrutin uninominal; c'est ainsi qu'a été faite la loi du 21 Juillet 1927.

Il y avait aussi un très grand nombre d'élus qui souffraient de la solidarité qu'impose la liste. Afin de pouvoir réunir le plus grand nombre possible de chances, on était obligé de réunir dans la même liste des hommes de nuances un peu différentes, de sorte qu'il y avait pas mal de candidats qui trouvaient que certaines promiscuités altéraient leur physionomie politique propre.

Il y avait aussi autre chose, qui a fait que l'on a été découragé de l'attachement à la représentation proportionnelle.

Dans chaque liste, est élu celui qui a obtenu le plus grand nombre de vois. Il en résulte que la lutte la plus âpre, la plus déloyale, la plus écoeurante, était celle qui avait lieu entre les amis. A l'intérieur d'une liste on luttait pour arriver en tête et alors qu'il y avait certainement dans la masse un certain nombre de candidats, qui faisaient loyalement le jeu d'équipe, d'autres faisaient la campagne sourde: rayez un tel pour que j'arrive en tête, pour que ce soit moi qui aie le siège dévolu à la liste, s'il n'y a qu'un siège. C'est ainsi qu'on s'est détaché de la représentation proportionnelle et que la loi du 21 Juillet 1927 a rétabli l'uninominal.

Nous sommes à l'heure actuelle sous ce régime du scrutin uninominal, mais cela ne signifie aucunement que le scrutin uninominal soit le régime définitif de la France, Quand on a un système électoral, on en voit tous les inconvénients et on ne voit que les avantages du système que l'on n'a pas. Alors les systèmes électoraux s'usent. Quant au bout d'un certain temps un système a servi on commence à en être fatigué et on passe à autre chose. Ceux qui ont réclamé le scrutin uninominal, lorsqu'on a fait la loi de 1927, n'ont jamais prétendu que ce scrutin dût être le régime définitif de la France.

En 1927, M. Briand, disait ; Le mode de scrutin pose une pure question d'opportunité. Le principe c'est le suffrage universel, quant à la meilleure

Source : BIU Cujas

manière de lui permettre de s'exprimer, c'est affaire d'appréciation, c'est aux partis de le découvrir". Mais s'il peut y avoir une pure question d'opportunité dans la question de savoir si on établira le scrutin à un seul tour ou le scrutin à deux tours, si on maintiendra ou si on supprimera le ballottage. Lorsqu'on ne trouve en présence d'un grand problème comme celui de la proportionnalité de la représentation, ce n'est plus alors une question d'opportunité, c'est une question de principe, et cette question de principe reste toujours posée. Voici ce que disait le Président de la Commission le 5 Juillet 1927 : "Quel que soit d'ailleurs le résultat qui clôturera ce débat après une si laborieuse gestation, chacun sait qu'il ne sera que provisoire. Nous ne sommes pas des législateurs avec un grand L, Laissons les Lycurgues travailler pour l'éternité. C'est ce que dit en effet en substance dans son discours du 25 Mai 1927, M. Maurice Sarraut, chef incontesté du parti radical. "Le maintien du statu quo obligerait le parti radical à jouer la folle aventure (La folle aventure de l'union avec les partis de gauche, y compris les partis de révolution). Pour le garder de ce péril, qui pourrait être mortel, il demande l'uninominal, mais pas pour toujours, peut-être pour deux législatures, peut-être pour une et il ajoute :"qu'importe quatre ou huit ans dans l'histoire de France".

Quant aux socialistes, ils disent : "Nous faisions l'ascension du Mont Blanc, de la montagne blanche de l'idéal. Nous marchions vers le sommet de la proportionnelle intégrale et nous nous sommes aperçus que nos guides et nos compagnons n'étaient pas sûrs; alors nous avons redescendu précipitamment la pente; nous sommes redescendus très vite dans la vallée pour repartir de zéro et recommencer à une époque évidemment indéterminée. L'ascension dans des conditions meilleures Nous sommes, en réalité, ajoutait le Président de la Commission des hommes politiques qui nous débattons au milieu des difficultés sans nombre et il serait bon de jeter devant nous une passerelle pour traverser la difficulté du moment".

LE PARLEMENT

Le Parlement a pour mission de faire les lois et de

Le Parlement est l'organe qui, dans toutes les constitutions, a pour mission de faire les lois, et qui, dans les constitutions à régime parlementaire, possède en outre la mission de contrôler le gouvernement.

Source : BIU Cujas

contrôler le gouvernement.

On appelle aussi le Parlement la représentation nationale. Dans la démocratie, le Parlement est élu; dans la démocratie républicaine, le Parlement est élu dans son intégralité; mais il y a des démocraties, qui ont conservé des survivances royales, notamment l'Angleterre . En Angleterre, il n'y a qu'une partie du Parlement qui est élue, c'est la Chambre des Communes, alors que la Chambre des Lords est nommée par le Roi avec un titre héréditaire.

Les bases de la représentation
Le territoire

Les bases de la représentation sont d'abord le territoire. D'après la loi de 1927, chaque département quel que soit le nombre de ses habitants, élit 3 Députés. Par conséquent, la représentation a tout d'abord une base territoriale. C'est une règle qui est destinée à sauvegarder certains amours-propres locaux, mais qui évidemment aboutit à des inégalités choquantes au point de vue du nombre des électeurs représentés par un député. Il en est de même du nombre des sénateurs; chaque département a un minimum de représentation sénatoriale.

La population

Le second élément de la représentation, c'est la population. En outre, de cette représentation territoriale, un département a droit à un nombre supplémentaire de députés s'il dépasse une certaine population. Le nombre de la représentation sénatoriale varie aussi avec l'importance du département. D'après la loi du 21 Juillet 1927 c'est la population totale, qui justifie l'accroissement du nombre des députés. Population totale, cela veut dire que ce n'est pas seulement la population française, mais encore la population française et étrangère qui justifient l'augmentation du nombre des députés Au point de vue logique, seuls, les français devraient être représentés et seule la population française devrait servir de base à la représentation. Cependant la loi de 1927 ca fait entrer les étrangers dans le calcul de la population donnant droit à des députés supplémentaires, Ce qui a fait admettre cette thèse, ce ne sont pas certaines considérations plus ou moins théoriques, comme celle-ci: les étrangers qui sont installés dans un département, qui participent à la vie économique de ce département ont tout de même droit à une certaine représentation indirecte en ce sens qu'ils ne votent pas, mais par leur présence augmentent le nombre des élus. En réalité, on a considéré l'état des départements et l'état des partis, en général le compte de la population étrangère s'est trouvé favorable au parti socialiste, au parti ouvrier, à raison de ce fait que dans les circonscriptions ouvrières il y a un grand nombre de représentants des nations étrangères. Par exemple, dans les districts mi-

Source : BIU Cujas

niers, il y a une grande quantité de Polonais, alors il s'est trouvé que ces Polonais justifiaient l'augmentation du nombre de la Chambre des Députés française. Dans d'autres départements, il y a des Italiens, alors on a considéré que si on ne comptait pas les Italiens, il y aurait un député de moins et que disparaîtrait un collègue sympathique. Voilà la force des considérations pratiques qui emportent la décision d'une Chambre. Donc deux éléments de représentation; le territoire et la population.

La constitution du 3 Septembre 1791 ajoutait un troisième élément de représentation, c'était la contribution foncière. Il y avait par exemple 750 députés, alors chaque département recevait d'abord une représentation pour son territoire: 3 députés par département. 2° - Il y avait une représentation de la population ; il y avait 250 députés attribués à la population. Chaque 250ème de la population donnait droit à un représentant. 3° - La troisième base de représentation c'était la contribution directe. On faisait le total de ce que produisait la contribution directe, on attribuait à cette contribution directe 250 députés, et si un département payait 1/250 de la contribution directe il avait droit à un député au titre de la contribution, s'il payait 2/250 à deux députés, etc. Par conséquent, dans une certaine mesure cette troisième base de la représentation avait un fondement censitaire et c'est pour ce motif qu'elle a disparu des constitutions suivantes.

L'organisation du Parlement : le bicaméralisme

En ce qui concerne l'organisation du Parlement tout de suite on rencontre un principe, qui pourrait être considéré comme un des principes du droit commun constitutionnel moderne, c'est le principe du bicaméralisme ou système des deux Chambres, c'est-à-dire que la représentation nationale ou Parlement est divisée en deux Chambres. Il y a une de ces deux Chambres que l'on appelle quelquefois par courtoisie, Chambre Haute, ou dans le langage courant, la seconde Chambre. C'est une Chambre qui vient s'ajouter à la représentation la plus directe et la plus immédiate du corps électoral.

La tradition républicaine ne veut qu'une seule Chambre

Dans la tradition de la doctrine républicaine, il ne devait y avoir qu'une seule Chambre. La doctrine révolutionnaire a inauguré dans la constitution du 3 Septembre 1791, confirméepar la Constitution Montagnarde du 24 Juin 1793, que l'on considère généralement comme contenant la somme des principes les plus purs de la Révolution, cette tradition

Source : BIU Cujas

Cette tradition a été conservée par le part républicain sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, et elle a été ensuite consacrée par la Constitution du 4 Novembre 1848.

Mais le duc de Broglie, dans son livre "Vues sur le gouvernement de la France" et Prévost Paradel dans son Livre sur "La France nouvelle" font d de la dualité des Chambres un principe fondamental de leur projet constitutionnel. L'Assemblée Nationale considère le Sénat comme la base même de la constitution, et Dufaure a pu dire : "La constitution de 1875 c'est avant tout un Sénat".

Les origines du Sénat de 1875

La loi du 13 Mars 1873, qui organisait provisoirement les rapports entre l'Assemblée Nationale et M. Thiers, contenait, dans on article 5, l'engagement de l'Assemblée Nationale, une sorte d'engagement solennel, dans le genre d'un serment du Jeu de Paume atténué : "L'Assemblée ne se séparera pas avant d'avoir statué 1° - sur l'organisation et la transmission des pouvoirs publics'; 2° - Sur l'organisation et les attributions d'une seconde Chambre". Avant donc de savoir si elle va faire la République ou la Monarchie, l'Assemblée Nationale affirme qu'il " y aura une seconde Chambre". Le bloc du parti républicain (313 députés) se prononce contre cette institution; le 13 Mars 1873, il y a là un des points de friction les plus graves entre la majorité conservatrice de l'Assemblée et la très forte minorité républicaine, friction tellement forte que même lorsque l'Assemblée Nationale s'est résignée à établir la République , ses efforts sont sur le point d'échouer tellement la majorité conservatrice est attachée à l'institution de la seconde Chambre, alors que la minorité républicaine y est tellement hostile. Le conflit s'apaisa par l'intervention de Gambetta qui comprit qu'il fallait d'abord installer la République même au prix de l'acceptation provisoire du Sénat, Louis Blanc toutefois lui refusa "en pleurant" de consentir à une telle abdication de principes.

Le principe du Sénat au lendemain de la Constitution

Dans les premières années de la République la suppression du Sénat était un des articles fondamentaux du programme du parti radical. Le Sénat, dans son principe même, était l'objet des attaques de Naquet, de Goblet, de Clemenceau, enfin qui prononça sur ce sujet à la Chambre le 1er Juin 1881, un discours mémorable. La dernière manifestation du parti radical en la matière, c'est la proposition du mois de Mars 1894, tendant à supprimer la seconde Chambre. Aujourd'

Source : BIU Cujas

hui la suppression du Sénat n'est plus une question "actuelle" dans le programme du parti radical. Sans établir un lien de cause à effet, on doit constater que l'hostilité du parti contre la seconde Chambre s'est atténuée à mesure qu'il y gagnait des sièges .

Le parti socialiste reste hostile à l'institution elle-même de la seconde Chambre. La suppression du Sénat est un des articles actuels de son programme, mais, en attendant, il s'efforce de diminuer l'importance du Sénat en amoindrissant ses attributions. A l'heure actuelle, dans la constitution de 1875, le principe est l'égalité des deux Chambres, le Sénat a les mêmes attributions , donc en principe, la même puissance que la Chambre des Députés. Le parti socialiste demande, en attendant la suppression du Sénat qu'il soit réduit à une sorte de"veto suspensif"; les décisions prises par la Chambre pourraient être frappées provisoirement de nullité par le Sénat, mais le Sénat serait obligé de s'incliner devant la volonté persistante de la Chambre populaire. C'est d'ailleurs en ce sens que s'orientent plusieurs constitutions modernes.

Le principe de la dualité des Chambres

La dualité des Chambres est le droit commun des constitutions modernes

La dualité du Parlement, est une règle opportune de l'organisation constitutionnelle démocratique.

Tout d'abord, de l'histoire, et de la législation comparée se dégage un préjugé favorable à la dualité des Chambres. Sous cette proposition générale, on trouve les propositions secondaires suivantes : 1° - La dualité de Chambres peut être considérée comme le droit commun des constitutions modernes, Elle est tellement fréquente que le plus simple est d'indiquer les exceptions à la règle : la Serbie, la Turquie. Chez la"mère des Parlements"- en Angleterre, l'institution d'une seconde Chambre apparaît comme un fait d'évidence, un axiome indiscutable , il semble que le parti travailliste lui-même ne demande pas la suppression de la Chambre des Lords. Il est assez gêné d'ailleurs à l'heure présente pour avoir des représentants dans cette Chambre aristocratique. Les membres de la Chambre des Lords sont nommés par le Roi, mais ils reçoivent un titre nobiliaire, ils changent de nom lorsqu'ils entrent à la Chambre des Lords et en outre leur titre est héréditaire. Le parti travailliste est hostile à l'hérédité, aussi, quand il trouve des candidats qui acceptent le titre nobiliaire (Sidney Webb est devenu lors Passfield) il demande en outre comme seconde condition qu'ils n'aient pas

Source : BIU Cujas

d'enfants et qu'ils soient d'âge tel que la possibilité d'en avoir paraisse réduite à son minimum.

En principe, toutes les constitutions nouvelles du lendemain de la guerre ont établi deux Chambres : Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie.

Le plus généralement, on va de l'unité à la dualité des assemblées.

2° - Lorsqu'il y a une modification dans le principe, elle consiste le plus souvent à aller de l'unité de chambre à la dualité, mais très rarement de la dualité à l'unité. La Grèce, depuis 1927, a une Chambre des Députés et un Sénat, alors qu'auparavant il n'y avait qu'une seule Chambre. Plusieurs républiques latines (Mexique, Equateur, Bolivie, Pérou) sont passées de l'unité à la dualité. La confédération américaine possède deux Chambres depuis 1787, mais un certain nombre d'Etats particuliers (Pensylvanie, Georgie) qui n'avaient qu'une seule Chambre sont passées à la dualité.

Les constitutions qui ont 2 Chambres durent davantage que celles qui n'en ont qu'une

3° - La troisième constatation résultant de l'histoire est celle-ci : les constitutions qui ont deux Chambres durent davantage que celles qui n'en ont qu'une. La constitution du 24 Juin 1793 (Montagnarde) n'a qu'une seule Chambre, elle n'a jamais fonctionné; La constitution du 3 Septembre 1791 , la première de nos constitutions, constitution monarchique, n'établit qu'une seule Chambre, après de très larges débats d'ailleurs. Elle est entraînée par cette considération théorique; : la Nation étant une, sa représentation doit être une. Puis elle craint que la seconde Chambre devienne un repaire d'aristocratie, elle voulait supprimer la noblesse, et alors se liguent contre l'institution d'une seconde Chambre les membres du Tiers-Etat eten outre les membres de la grande noblesse, qui craignaient qu'à la faveur d'une seconde Chambre ne se rétablisse une petite noblesse, qui serait la maîtresse. Cette constitution du 3 Septembre 1791, qui a été mise en oeuvre, au mois de Septembre 1791, a été suspendue le 10 Août 1792, elle a donc duré moins d'un an. Celle de nos constitutions à une seule Chambre, qui ait le plus duré, c'est la constitution du 4 Novembre 1848, et elle n'a duré que trois ans. C'est elle qui commit la faute la plus lourde, en instituant un Président de la République élu directement par le peuple, qui concentrait en lui toute la force du suffrage populaire en face d'une autre Chambre, l'Assemblée législative, unique et représentant elle aussi la force populaire, mais dispersée donc affaiblie entre tous ses membres.

Constitution montagnarde: 0 an
Constitution 3 Sept. 1791 : 10 mois
Constitution 4 Nov. 1848 : 3 ans

Source : BIU Cujas

entre le Président de la République, élu par le peuple, et cette Chambre également élue par le peuple le conflit était inévitable. S'il y avait eu une seconde Chambre, peut-être le conflit aurait-il pu être apaisé, entre le Président seul et la Chambre seule, il n'y a pas eu d'autre solution que le Coup d'Etat.

Cons. 5 Fructidor, an III: 5 ans
Chartes : 34 ans
3° Empire: 18 ans
Const. 1875 : plus de 50 ans

Au contraire, les constitutions qui ont établi deux Chambres ont eu des durées convenables. La constitution du 5 Fructidor an III (Directoire) établit un Conseil des Cinq Cents et un Conseil des Anciens; elle dure cinq ans; plus que la constitution du 4 Novembre 1848. La Monarchie constitutionnelle, qui établit la Chambre des Députés des départements et une Chambre des Pairs, dure de 1814 à 1848, par conséquent environ 32 ans. La Chambre des Pairs, sous la Restauration était nommée par le Roi avec un titre héréditaire, et sous la Monarchie de Juillet, était nommée par le Roi, mais sans titre héréditaire. La constitution césarienne du 14 Janvier 1852 établit un Sénat nommé par le chef de l'Etat, d'abord Prince Président et ensuite Empereur, et un Corps législatif, elle dure 18 ans. Enfin la constitution de 1875 qui établit un Sénat et une Chambre des députés, dure depuis 1875, c'est-à-dire depuis plus de 50 ans, c'est la constitution qui a le plus duré.

Donc la leçon de l'histoire, est en faveur de la dualité de Chambres, il en résulte un préjugé qui porte à croire que dans la dualité il y a un élément de sagesse, de modération et un agent de stabilité.

Les assemblées législatives dans la Constitution de l'an VIII

Il faut faire une place à part au système de la constitution de l'An VIII, d'abord consulaire, ensuite impériale, qui a duré environ 14 ans. Mais là il y avait plus que de la dualité de Chambres, il y avait un Conseil d'Etat, nommé par le Chef de l'Etat, qui était chargé de l'initiative des lois, il y avait un Tribunat, dont les membres étaient nommés par le Sénat sur les listes de notabilités; qui était chargé de la critique des lois? Il y avait un Corps législatif , dont les 300 membres étaient également nommés par le Sénat sur les listes de notabilités nationales, et qui était chargé du vote des lois. Enfin, il y avait un Sénat, qui se recrutait lui-même par cooptation sur présentation de l'Empereur, du Tribunat et du Corps législatif, et qui était chargé de surveiller la conformité des actes du pouvoir législatif et du gouvernement avec la

Source : BIU Cujas

constitution, il y avait par conséquent quatre Chambres.

La Convention

La Convention était une assemblée unique. Elle a élaboré deux constitutions; En réalité, elle en a examiné trois, d'abord la constitution girondine qui était arrivée à un degré très avancé de rédaction, mais dont l'élaboration a été arrêtée par la chute des Girondins. Puis elle a voté la constitution du 24 Juin 1793, toujours avec une seule Chambre, comme elle-même. Mais lorsqu'elle a fait son oeuvre suprême, la constitution de l'An III, la constitution directoriale, elle y a mis deux Chambres, parce qu'elle a vu sur elle-même l'inconvénient de l'unité de Chambre. Les hommes de la Convention ont fini par considérer que s'il y avait eu une autre Chambre, qui aurait examiné ses propres décisions, ce qui lui aurait permis de statuer avec plus de maturité, le gouvernement du pays aurait été plus sage et plus calme. De sorte que, lorsque le Rapporteur de la Constitution de l'An III, Boissy d'Anglas, voulut emporter la décision de la Convention et lui faire voter deux Chambres, il put s'écrier : "J'en appelle à votre propre histoire et au témoignage de vos consciences".

Le raisonnement confirme le préjugé historique en faveur de la dualité des assemblées

II - Le raisonnement, en second lieu, confirme le préjugé sorti de l'histoire et de la législation comparée. Le système de la dualité de Chambres est, en somme, conforme à la nature des choses. Il y a l'imagination, qui présente une mesure à l'esprit, et ensuite il y a la raison qui fait que l'on examine cette mesure avant de la rendre définitive par une décision. Dans la République, il faut qu'il y ait un élément d'imagination et un élément de raison. La formule que donna Boissy d'Anglas devant la Convention reste toujours d'actualité; il dit; Le Conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison". La littérature politico-constitutionnelle abonde en ouvrages traduisant la même idée : le Sénat c'est le gouvernail, le stabilisateur, le frein, etc...

La dualité des Chambres est un obstacle au despotisme parlementaire

La dualité de Chambres est un obstacle au despotisme parlementaire. On a vu au cours de l'histoire les secondes Chambres arrêter les abus de la Chambre unique. Par exemple, sous la Restauration, la Chambre des Pairs, a arrêté les tentatives les plus violemment réactionnaires de la Chambre des Députés;(tentative par M. de Villèle de rétablir le

Source : BIU Cujas

droit d'aînesse; la loi " de justice et d'amour" contre la liberté de la presse, etc..)

Elle assure la maturité dans l'élaboration des lois.

Il est évident que l'examen par la Seconde Chambre assure la maturité dans l'élaboration des lois. Il n'y a jamais trop de maturité dans l'élaboration des lois. La rédaction des textes législatifs est une entreprise extrêmement difficile, tant en ce qui concerne le fond même que la forme. La rhétorique législative est un art extrêmement difficile, et on s'en aperçoit de plus en plus lorsque l'on considère les monstres législatifs qui sortent des Chambres actuelles.

Le fait d'être élu, ne confère pas une espèce d'onction sainte, qui donnerait la connaissance spontanée de toutes les règles de droit, de l'économie politique, de la sociologie , etc. Par conséquent il est nécessaire tout au moins d'assurer la réflexion dans l'élaboration des lois, et à plusieurs reprises, tant dans le fond que dans la forme, le Sénat a rendu des services incontestables.

L'existence d'une seconde Chambre peut amortir les conflits entre le législatif et l' exécutif

L'existence d'une seconde Chambre peut amortir les conflits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Entre la Chambre et le gouvernement, le Sénat peut intervenir comme modérateur . Mais encore, le Sénat est là pour statuer sur le conflit qui s'aggraverait, il peut, en effet, autoriser le Président de la République à prononcer la dissolution de la Chambre.

La dualité de Chambres est particulièrement nécessaire dans le système démocratique; en effet le système démocratique a besoin comme les autres de stabilité et de durée, les auteurs de doctrines politiques parlent de la nécessité d'un point fixe, la démocratie ne l'a pas naturellement , par conséquent il faut qu'elle le crée; le Sénat est un de ces agents de stabilité et de fixité.

Objections contre l'institution d'une seconde Chambre

Il y a des objections contre la seconde Chambre. C'est d'abord l'objection rationnelle qui a triomphé devant la constituante de 1789;"La Nation étant une, sa représentation doit être une". La formule est de celles qui impressionnent les assemblées mais elle n'a pas de valeur rationnelle. Si on appliquait jusqu'au bout ce prétendu principe, il faudrait que la représentation de la Nation fût confiée à un seul individu, alors ce serait le césarisme. Mais du moment que l'on conflie la représentation à 700 individus, on est parfaitement libre soit de réunir ces 700 individus en une seule assemblée, soit de les répartir entre deux. Enfin on pourrait

Source : BIU Cujas

dire : la vue est une, cependant on voit mieux avec deux yeux qu'avec un ; l'ouie est une, cependant on entend mieux avec deux oreilles qu'avec une.

L'objection politiquement la plus grave c'est que la seconde Chambre peut être le refuge du conservatisme, "un repaire d'aristocratie" comme disait les constituants. Nous répondons qu'il appartient à la constitution de doser ce sentiment de conservatisme, de façon à ce qu'il ne s'exagère pas. Il faut dans toute organisation politique un organisme, dont le rôle souvent ingrat est de dire que l'heure n'est pas encore venue pour telle réforme, que recommandent les plus généreux sentiments, mais qui n'est pas encore suivie.

Par conséquent, le Sénat crée une lenteur salutaire dans l'élaboration des lois. Il arrive que cette lenteur soit exagérée (Proposition Lotus-Louis Dreyfus sur l'arbitrage commercial votée par la Chambre le 2 Juillet 1908 et par le Sénat le 8 Décembre 1926 (18 Mans après), mais en cas d'urgence, le Sénat a montré qu'il savait se hâter (Loi de 1889 sur les candidatures multiples) et, dans la moyenne, le Sénat a assuré la maturité sans élever d'obstacle.

Comment la Constitution de 1875 a organisé le Sénat . Elle l'a fait plus nombreux pour qu'il fût calme

La Constitution a pris toutes les précautions convenables pour faire du Sénat une institution de modération , de tradition, de conservation : 1° - Elle a voulu que le Sénat fût calme, et pour ce motif, elle l'a fait peu nombreux. Le Sénat de 1875 comprenait 300 membres, et depuis la réintégration de l'Alsace et de la Lorraine, ce nombre a été élevé à 314 (L 17 Oct. 1919, art. 9).

C'est à peu près la moitié du nombre des membres de la Chambre des députés (612) C'est une croyance constitutionnelle que les assemblées peu nombreuses sont plus calmes, plus sages et plus modérées.

Elle a voulu le soustraire aux entraînements populaires. Durée du mandat.

2° - La constitution a voulu mettre le Sénat loin des entraînements populaires, c'est pour ce motif tout d'abord qu'elle a fait élire les Sénateurs pour une longue durée, neuf ans. Arrivé à la fin de son mandat, le Sénateur représente un Corps électoral vieux de neuf ans et qui lui -même représente une opinion encore plus ancienne.

En effet, les Sénateurs sont élus par un Corps électoral, qui comprend notamment les Conseillers généraux, eux-mêmes élus pour six ans; Si donc un Conseiller général vote à la fin de son mandat pour le Sénateur, le Sénateur arrivé à son tour à la fin de son mandat de neuf ans représente un suffrage uni-

Source : BIU Cujas

versel vieux de quinze ans.

Le renouvellement partiel

3° - Afin de le mettre à l'abri des sautes d'humeur de l'opinion, la constitution a soumis le Sénat au système du renouvellement partiel. Alors que les membres de la Chambre des Députés arrivent tous le même jour à la fin de leur mandat, les membres du Sénat sont renouvelés par tiers tous les trois. Ce renouvellement partiel est considéré comme un élément de stabilité, de continuité, de tradition. Bref, le Sénat est une espèce de corps permanent où les traditions se conservent très fortement.

Pour faire fonctionner la première fois le renouvellement partiel aux élections du 30 Janvier 1871, il a fallu répartir les sénateurs en trois séries, et on a tiré au sort entre ces trois séries pour savoir quels seraient les sénateurs élus en 1876, qui feraient seulement trois ans, ceux qui feraient six ans, et enfin ceux qui accompliraient leur mandat total de neuf ans.

Conditions particulières d'éligibilité et règlementation de l'électorat.

4° - La Constitution a assuré le caractère modéré et conservateur du Sénat par des conditions particulières d'éligibilité et par la réglementation de l'électorat. Le recrutement d'une seconde assemblée est un des problèmes les plus délicats de la technique constitutionnelle. Comment, surtout dans le système démocratique, faire une assemblée différente de la Chambre populaire et qui ait tout de même une certaine autorité , dont le recrutement ne heurte pas trop directement les principes démocratiques . C'est un point sur lequel nous n'avons aucun enseignement à demander à l'Angleterre qui conserve une Chambre haute aristocratique, véritable curiosité archéologique dans la démocratie moderne.

L'Assemblée Nationale lorsqu'elle aborda le problème se fit d'abord faire une leçon de droit constitutionnel par le Professeur Laboulaye sous la forme d'un rapport à la Commission des Trente sur l'institution des Chambres hautes dans les divers pays du monde, mais devant la pluralité des systèmes, l'Assemblée Nationale fut tellement embarrassée qu'elle ne fut pas loin d'avouer son impuissance et de réclamer elle-même sa dissolution.

M. Thiers proposait en 1873 de faire élire le Sénat par le suffrage universel dans certaines catégories d'éligibilité.

Dans le projet de constitution, qu'il déposa le 19 Mai 1873, à la veille de sa chute, M. Thiers proposait de faire élire le Sénat par le suffrage universel, mais dans des catégories d'éligibles. Il se bornait à une transposition démocratique du système qui existait sous la Monarchie de Juillet. Sous ce

Source : BIU Cujas

dernier régime le Souverain, le Roi, nommait les pairs avec obligation de les prendre dans certaines catégories, députés, présidents de conseils généraux ambassadeurs, préfets, membres de l'Institut, grandes fortunes, M. Thiers maintient les catégories et fait nommer les sénateurs par le nouveau souverain : le suffrage universel.

La chute de M. Thiers, le 24 Mai 1873, inaugure une période de réaction, qui se fera sentir dans les projets sur la seconde Chambre.

Le projet de "Grand conseil" du Duc de Broglie

Le 15 Mai 1874, c'est-à-dire tout à fait à la veille du vote de la constitution, le Duc de Broglie, Président du Conseil, présente un projet d' organisation du "Grand Conseil". On ne voulait pas du mot de "Sénat" qui rappelait et les deux Empires et les vieux souvenirs de la République Romaine. On n'osait pas prendre le mot de Chambre des Pairs ne sachant pas encore si la Monarchie serait rétablie; d'où cette expression nouvelle de "Grand Conseil" Le projet compose la Seconde Chambre d'éléments variés; il y a d'abord comme pour le Sénat du Second Empire, des membres de droit, les Cardinaux, les Maréchaux, les Amiraux, Il y a ensuite 150 membres nommés par le Chef de l'Etat (roi ou président),mais dans des catégories d'éligibles. Enfin, il devait y avoir 150 membres élus par des catégories d'électeurs : députés et anciens députés, conseillers généraux, conseillers d'arrondissement, bâtonniers des ordres des Avocats, présidents des Chambres de notaires, dignitaires de la Légion d'honneur, grandes fortunes, etc...En tout 131.000 électeurs. M.Lefèvre Pontalis, devant la seconde Commission des Trente, faisait remarquer qu'ainsi le Grand Conseil serait élu,"par tout ce qui s'élève par le mérite, par l'expérience, par les services rendus, par la fortune acquise," ce projet de faire représenter au Grand Conseil la fortune acquise, la bourgeoisie, une élite extrêmement restreinte, est symptômatique de l'esprit de l'Assemblée. Ce projet tombe sous la boutade de M. Thiers : "Ce n'est pas une liste d'électeurs, c'est une liste pour les invitations au bal de la Préfecture".

Le collège électoral sénatorial dans la Constitution de 1875.

C'est dans ces conditions que l'Assemblée dut se résigner à faire du Sénat le résumé et comme la concentration de tous les Corps directement élus par le suffrage universel, Elle décida que les Sénateurs seraient élus par les notabilités du suffrage universel. Une seule condition d'éligibilité; l'âge

Source : BIU Cujas

de 40 ans, considéré comme celui de la maturité et un Corps électoral, composé d'élus du suffrage universel: Dans chaque département, les députés du département, l les Conseillers généraux du département , les Conseillers d'arrondissement et enfin un délégué de chaque Conseil municipal. En outre, il y avait des Sénateurs inamovibles. Le Sénat de 1875 est différent de celui d'aujourd'hui.

Les traits caractéristiques du Sénat de 1875

Le Sénat de 1875 se caractérisait par deux traits, actuellement disparus : 1° - L'unité du délégué des conseils municipaux; 2° - L'institution des Sénateurs inamovibles.

1° -L'unité du délégué des conseils municipaux

Chaque commune, quelle qu'en soit l'importance, envoyait au Collège électoral du Sénat un délégué et un seul délégué. Par conséquent, une commune de 95 habitants envoie un délégué et Paris envoie un délégué. Il y a de cette règle, une explication doctrinale qui n'a pas d'importance, et une explication politique qui fut déterminante.

D'abord l'explication doctrinale : la Chambre des députés représente le nombre. Il faut que le Sénat en représente un autre, mais lequel ? Le duc de Broglie a bien tenté de faire représenter l'élite, mais il s'est heurté à d'insurmontables difficultés. Alors l'Assemblée a trouvé devant elle un groupe naturel, un groupe spontané, un groupe qui a pour lui l'ancienneté historique, c'est la commune.

La Constituante de 1789 avait voulu créer des communes nouvelles, mais elle s'était heurtée aux réalités, elle avait été obligée de dire que tous les bourgs, toutes les villes, toutes les paroisses , toutes les communautés d'habitants formeraient désormais des communes; La constituante s'était trouvée devant le fait de l'existence de la commune. La majorité conservatrice de l'Assemblée Nationale reçut une adhésion précieuse dans la personne de Gambetta. Gambetta trouva une de ces formules qui influent sur l'opinion des assemblées et sur l'opinion populaire elle-même. Gambetta dit; "Le Sénat sera le Grand Conseil des communes de France". Mais ce qui entraîna la décision de l'Assemblée, ce fut cette considération politique. L'Assemblée nationale et conservatrice; elle veut que le Sénat soit conservateur. Or,à cette époque, c'est la campagne, c'est la petite commune rurale qui est la forteresse des idées conservatrices . L'Assemblée fera donc élire le Sénat par les petites communes rurales. Chacune de ces "paroisses" aura la même influence que l'orgueilleux chef-lieu. C'est pourquoi

Source : BIU Cujas

dans leurs polémiques des débuts du régime, les radicaux qualifiaient les sénateurs de "ruraux".

C'était une grande chose et une mission émouvante d'être le délégué unique d'une ville comme Paris. Aussi aux élections du 30 Janvier 1876, Victor Hugo, en fut seul jugé digne. Aujourd'hui Paris a trente délégués , choisis parmi les militants qui n'ont pas lustre de cet ancêtre.

2° Les inamovibles

La seconde caractéristique du Sénat de 1875 c'est l'institution des inamovibles. Sur 300 membres, 225 seulement étaient élus pour 9 ans comme il vient d'être indiqué. Les 75 restant étaient élus pour toute leur vie dans des conditions toutes spéciales. Les 75 premiers furent désignés par l'Assemblée Nationale elle-même avant sa séparation. Au fur et à mesure des décès, les vacances étaient comblées par le Sénat lui-même, suivant le mode de cooptation académique.

La désignation des 75 premiers inamovibles correspond à la tendance normale des assemblées à se perpétuer. Ayant fait une constitution, la majorité conservatrice veut que sa représentation préside à la mise en oeuvre de cette constitution. Les 75 premiers inamovibles devaient donc représenter la majorité conservatrice et orléaniste de l'Assemblée. Ce calcul fut déjoué grâce aux manoeuvres de Gambetta, de Jules Simon et de Duclerc. Grâce à une entente avec les légitimistes (partisans du comte de Chambordà ils parvinrent à faire élire 50 républicains, 10 légitimistes et seulement 15 représentants de la majorité orléaniste.

Mais, à côté de cette pensée politique, le principe de l'institution se justifiait par la préoccupation de faire entrer dans le Sénat les modèles des parlementaires, ceux qui par leur culture, leur expérience, leur indépendance, éclaireraient la seconde Chambre. On pensait qu'avec ce système entreraient dans les assemblées les illustrations du pays, les notabilités, des lettres et des sciences et des arts,des personnalités dont la place est marquée dans les grandes assemblées, mais qui n'ont pas l'ensemble de qualités et de défauts nécessaires pour faire une campagne électorale, qualités qui évidemment ne vont pas toujours avec la supériorité de l'esprit.

On pensait que les 75 sénateurs inamovibles allaient être des personnages formidables, des Sénateurs de légende, Il n'en fut rien, et c'est l'Assemblée Nationale elle-même, qui a donné le plus mauvais exemple, puisque, lorsqu'elle a eu à élire ces 75

Source : BIU Cujas

Sénateurs inamovibles elle est allée les chercher nn dans les illustrations du pays, mais parmi ceux de ses membres qui semblaient n'avoir pas de chances d'être réélus.

Si cependant les inamovibles n'ont pas atteint ces sommets, leur liste reste impressionnante. Et de ce point de vue, on peut regretter l'institution . Ils ne représentaient aucun département, ils s'étaient astreints à aucune démarche, ils pouvaient se consacrer complètement aux intérêts généraux du pays.

La réforme du Sénat en 1884

La réforme de 1884 a effacé les caractéristiques du Sénat de 1875? Elle a été réalisée en deux étapes. La première est la déconstitutionnalisation, la seconde est la réforme réalisée. La déconstitutionnalisation est opérée par la loi du 14 Août 1884, article 3. "Les articles 1 à 8 de la loi constitutionnelle du 24 Février 1875n relatifs à l'organisation du Sénat, n'auront plus le caractère constitutionnel. Du moment que ces dispositions n'ont plus le caractère constitutionnel, elles peuvent être modifiées par une loi ordinaire. La loi ordinaire qui modifia ces dispositions, c'est la loi du 9 Décembre 1884 portant modifications aux lois organiques sur l'organisation du Sénat et l'élection des Sénateurs.

La suppression des sénateurs inamovibles

La première réforme, fut la suppression des Sénateurs inamovibles. L'inamovibilité heurtait en effet, les sentiments démocratiques que l'idée de sénateurs élus pour toute leur vie et absolument irresponsables , paraît contraire à l'idée démocratique. Le rapporteur de la réforme de 1884, M. Demôle pouvait dire de la suppression de l'inamovibilité "qu'il n'était pas de réforme politique qui ait été réclamée avec plus d'ensemble et d'énergie par l'opinion publique". Cette hostilité démocratique, a fait repousser par la Commission compétente du Sénat, le 14 Février 1930, une proposition de M. Bourdeau tendant à reconstituer des sièges inamovibles au profit des anciens présidents de la République.

La suppression de l'institution des inamovibles fut réalisée par la loi du 9 Décembre 1884 article 1er : "Le Sénat se compose de 300 membres, (aujourd'hui 314) élus par les départements et les colonies". Seulement la réforme de 1884 n'est pas brutale, elle ménage les situations acquises et l'article 1er continue : "les membres actuels, sans

Source : BIU Cujas

distinction entre les Sénateurs élus par l'Assemblée Nationale ou le Sénat et ceux qui sont élus par les départements et les colonies, conservent leur mandat pendant le temps pour lequel ils ont été nommés". Par conséquent, les Sénateurs inamovibles ayant été nommés pour toute leur vie restent en place. Quand l'un d'eux meurt, on tire au sort entre les départements les moins favorisés quant au nombre des Sénateurs pour désigner celui qui reçoit un Sénateur de plus à la place de l'inamovible. M. Bérenger et M. de Marcère, sont restés en place plus de trente ans après la suppression de l'institution

Suppression de l'unité du délégué

Seconde réforme de 1884 : - La loi du 9 Décembre 1884 supprime l'unité du délégué sénatorial. Il n'y a pas à proprement parler proportionnalité entre le nombre des habitants d'une commune et le nombre des délégués sénatoriaux. Ce nombre, varie avec l'importance du Conseil municipal, et à son tour le nombre des conseillers municipaux varie avec l'importance de la commune.

"Les Sénateurs, dit l'article 6, sont élus par un Collège électoral, comprenant 1° - Les députés 2° - Les conseillers généraux, 3° - Les conseillers d'arrondissement; 4° - Les délégués élus parmi les électeurs de la commune par chaque conseil municipal. Les Conseils composés de 10 membres éliront 1 délégué

"	"	"	"	12	"	"	2	"
"	"	"	"	16	"	"	3	"
"	"	"	"	21	"	"	6	"
"	"	"	"	23	"	"	9	"
"	"	"	"	34	"	"	21	"
"	"	"	"	36	"	et au-dessus éliront 24 délégués.		

Le Conseil Municipal de Paris élira 30 députés.

Par conséquent, cette variation est bien loin d'établir la proportionnalité exacte entre le nombre des habitants d'une commune et celui des délégués de cette commune. Les campagnes cessent d'être les maîtresses absolues de la situation, mais les grandes villes sont absolument sacrifiées et littéralement écrasées.

C'est à Paris que le scandale éclate, avec trois millions d'habitants , Paris n'a que trente délégués. Saint Denis et Levallois , avec moins de 200.000 habitants, 50 délégués, Au moment des dernières élections sénatoriales, il y avait pour le département de la Seine 1079 électeurs sénatoriaux. Paris, sur ce chiffre n'en avait que 147. La capitale a un délégué sénatorial pour 25.000 habitants, les communes

Source : BIU Cujas

de la banlieue ont un délégué sénatorial pour 1500 habitants.Cela fait vingt fois plus pour la banlieue; mais il y a des communes de la banlieue qui ont proportionnellement 50 fois plus de délégués sénatoriaux que Paris.Par conséquent, c'est la banlieue qui élit les sénateurs de la Seine et Paris est sacrifié. Cette situation est absolument injustifiable. Marseille avec 500.000 habitants élit 24 délégués; mais le reste du département avec 300.000 habitants en élit 313, par conséquent 13 fois plus avec 2 fois moins d'habitants. Ce résultat scandaleusement injuste, n'est pas le résultat d'une inattention du législateur, mais d'un plan soigneusement médité. La majorité parlementaire en 1884 appartient au parti opportuniste.C'est ce parti qu'il s'agit de favoriser. Ses électeurs ne sont pas dans les grandes villes, qui appartiennent aux partis avancés et qu'il faut pour ce motif sacrifier, Ils ne sont pas encore dans les campagnes, Ils sont dans les chefs-lieux de canton , dans les bourgs, ce sont des agglomérations qu'il faut favoriser.

On trouve dans le Sénat de la troisième République les caractères principaux de la petite bourgeoisie moyenne des chefs-lieux de canton, légèrement réactionnaire au point de vue social, mais voyant dans l'anti-cléricalisme l'article fondamental du credo républicain.

Le 20 Novembre 1909 devant la Chambre des Députés, M. Camille Pelletan appréciait ainsi le mode d'élection des sénateurs : "C'est un système de suffrage restreint direct, si vous voulez, sans précédent dans notre histoire, sans analogie dans aucun autre pays libre, sans lien avec aucune doctrine vraie ou fausse, sans attache avec aucun principe". Et M. Camille Pelletan faisait le procès de ce collège électoral, composé de 75.000 politiciens, de 75.000 petits bourgeois conservateurs sociaux, remués par l'ambition, soumis à la pression administrative, exposés à certains genres de corruption par promesses et dociles à la pression administrative.

La majorité du collège électoral du Sénat est composée des Maires qui sont ordinairement choisis comme délégués par leurs Conseils municipaux, or, les préfets ont action sur les maires.

Les délégués sénatoriaux qui forment la masse des électeurs sénatoriaux doivent être choisis parmi les électeurs de la commune. Pratiquement, le Conseil municipal choisit les délégués dans son sein,

Source : BIU Cujas

et le fait de ne pas désigner le maire est un témoignage de méfiance contre lui.

Mais à Paris, les 80 Conseillers municipaux sont tous électeurs, sénatoriaux, en leur qualité de conseillers généraux de la Seine. Les trente délégués du conseil municipal doivent être choisis hors de son sein.

En vertu de la loi du 2 Août 1875 art. 2, les conseils municipaux doivent élire un certain nombre de suppléants, chargés de remplacer les délégués empêchés.

Proposition de réforme - Le système de 1884 vit par la force de l'habitude. Il n'a pas de défenseurs ouverts. Plusieurs propositions ont été formulées. Elles tendent toutes à élargir le collège électoral 1° - en chargeant tous les conseillers municipaux restant chez eux, d'où économies d'élire les sénateurs; 2° - en confiant l'élection des sénateurs au suffrage universel; 3° en faisant désigner les sénateurs par les électeurs de trente ans parmi les hommes de quarante. C'est ce dernier système qui a nos préférences.

La règlementation des élections sénatoriales.

En ce qui concerne la date du renouvellement triennal et le commencement du mandat sénatorial, une loi récente du 7 Juillet 1929 "complètant la loi du 9 Décembre 1884 concernant les élections sénatoriales" porte deux dispositions :

Date du renouvellement triennal et du commencement du mandat sénatorial

1° - Le mandat sénatorial commence en même temps que la session ordinaire". Chaque année, il doit y avoir une session obligatoire des Chambres qui commence le second mardi de Janvier. C'est donc le second mardi de Janvier après le renouvellement triennal que commence le mandat sénatorial.

Lorsqu'il s'agit des élections partielles, c'est-à-dire lorsqu'un sénateur vient à mourir ou à démissionner et qu'il est procédé à une réélection pour son remplacement, le Sénateur élu à sa place commence immédiatement ses fonctions.

2° - La seconde règle de la loi du 7 Juillet 1929 est relative à la date à laquelle il est procédé au renouvellement triennal. La loi du 9 Décembre 1884, article 7 ne nous apportait sur ce point aucune précision . Elle disait seulement "Le Sénat se renouvelle tous les trois ans, conformément à l'ordre des séries de départements et colonies actuellement existantes. Les membres du Sénat sont élus pour 9 années". Devant le silence de la loi de 1875 et de 1884, le gouvernement s'était toujours considéré comme le Maître de fixer la date des élections. Waldeck-Rousseau avait même dit que le

Source : BIU Cujas

gouvernement est libre de fixer la date des élections après l'expiration du mandat des sénateurs sortis. C'est ce qui est arrivé une fois, alors que siègeait la Haute Cour de Justice et qu'on n'a pas voulu troubler ses délibérations par une campagne électorale. Les élections furent fixées au 29 Janvier , après l'expiration du mandat.

La règle résultant de la pratique était celle-ci ; En fait, sauf cette exception, les élections sénatoriales pour le renouvellement triennal avaient lieu le premier dimanche de Janvier, Alors, le second mardi de Janvier, c'est-à-dire quelques jours après, les sénateurs entraient en fonction. Les sénateurs se sont aperçus tout d'abord que le mois de Janvier est un mois extrêmement inconfortable. Depuis en effet la diffusion de l'automobile, il faut aller voir les électeurs sénatoriaux. Par conséquent, un bon candidat sénatorial doit faire un bon millier de visites en plein hiver. Voilà une première raison, qui a fait changer la date des élections sénatoriales.

La seconde était celle-ci : A partir du mois de Novembre, il y avait un tiers des sénateurs qui faisaient leur campagne électorale, alors le Sénat se trouvait vidé d'un tiers de ses membres; il n'en restait plus que 200 environ à Paris. Sur 200 Sénateurs, dont les plus jeunes ont plus de quarante ans, il y a toujours quelques malades, les débats importants de Novembre et de Décembre et surtout le vote du budget, se déroulaient devant une Assemblée extrêmement peu nombreuse. C'est dans ces conditions que, sur la proposition de M. Coirard, Président du groupe des Sénateurs-Maires, a été votée cette loi du 7 Juillet 1929, qui décide : "L'élection des sénateurs a lieu dans la deuxième quinzaine du mois d'Octobre qui précède l'expiration de leur mandat". C'est la belle saison de l'automne.

Le mandat sénatorial des entrants va commencer le second mardi de Janvier et le mandat des sortants finit également le second mardi de Janvier. Donc pendant un peu plus de deux mois, il y a d'une part des sénateurs élus, qui ne peuvent pas siéger, puisqu'ils ne seront sénateurs que deux mois plus tard, et d'autre part, des sénateurs battus, qui peuvent encore siéger, puisque leur mandat ne finit que le second mardi de Janvier suivant.

Cette loi a donné lieu pour la première fois à des combinaisons assez étranges. Il est entendu que, lorsqu'un siège devient vacant dans les six mois avant le renouvellement triennal, les élections pour le siège

Source : BIU Cujas

vacant n'ont lieu qu'en même temps que les élections générales pour le renouvellement triennal. Par conséquent, lorsque l'on a voté cette loi du 7 Juillet 1929, les six mois auraient dû partir de la seconde quinzaine d'Octobre, c'est-à-dire que pour les sénateurs venant à mourir dans les six mois avant la seconde quinzaine d'Octobre, on n'aurait dû procéder à leur remplacement qu'avec le tiers sortant, mais le gouvernement n'a pas appliqué cette règle; il a décidé que les six mois comptaient toujours à partir du second mardi de Janvier. Par application de cette solution, M. De Rothschild élu à une élection partielle des Hautes-Alpes pour être sénateur jusqu'au second mardi de Janvier 1938 dut , quelques semaines après se faire réélir pour être sénateur à partir de ce second mardi.

Les élections sénatoriales ont lieu,en principe, au scrutin de liste

2° - Les élections sénatoriales ont lieu en principe au scrutin de liste. S'il y a trois sénateurs à élire dans un département, il n'y a qu'un scrutin et un bulletin sur lequel chaque électeur inscrit trois noms. Mais s'il n'y a qu'un seul sénateur à élire,le scrutin est évidemment uninominal; c'est ce qui se produit dans le Territoire de Belfort et dans chacun des départements d'Algérie et dans les colonies.

Le scrutin est facultatif pour l'ensemble des électeurs et obligatoire pour les délégués.

3° - Le scrutin est facultatif pour l'ensemble des électeurs, mais il est obligatoire pour les délégués. Il y a , en effet, dans le Corps électoral du Sénat des électeurs, qui sont les Députés, les Conseillers généraux , les Conseillers d'arrondissement, et puis il y a les délégués des Conseils municipaux. Le vote est obligatoire pour les délégués des Conseils municipaux et il n'est pas obligatoire pour les électeurs de droit : Députés, Conseillers généraux, Conseillers d'arrondissement. Pourquoi cette différence ? Il n'y a aucune raison sérieuse. On a dit en 1875 que les Députés, les Conseillers généraux, les Conseillers d'arrondissement étaient des gens de trop haute moralité, de trop haute intelligence pour ne pas comprendre l'importance de ce devoir qu'ils avaient à remplir, et qu'il était inutile de leur imposer l'obligation du vote, tandis que les délégués des Conseils municipaux , gens plus modestes, plus humbles, n'auraient pas cette haute moralité et cette haute intelligence,qu'il fallait donc suppléer à cette carence par l'obligation . C'est inadmissible Si un délégué ne vient pas voter, ou si, empêché, il n'a pas averti à temps le suppléant, qui devait le

Source : BIU Cujas

remplacer, il est condamné par le Tribunal civil à une amende de 50 francs, soit avec les centimes additionnels, une amende de 425 francs environ (L. 2 Août 1875 art. 18)

Les électeurs sénatoriaux touchent une indemnité

4° - La fonction d'électeur sénatorial est en principe payée. Cette indemnité des électeurs sénatoriaux est fixée par la loi du 30 Décembre 1928. Antérieurement il n'y avait que les délégués des Conseils municipaux qui recevaient une indemnité; il était alors courant de dire que l'indemnité était la contrepartie de l'obligation. Depuis la loi du 30 Décembre 1928 le principe est changé. Cette loi étend le droit à indemnité, antérieurement réservé aux délégués des conseils municipaux, à tous les électeurs, à la seule condition qu'ils ne touchent pas une indemnité annuelle, à raison de leur fonction. Cette formule exclut : 1° (les Députés, 2° - les Conseillers généraux de la Seine qui ont des indemnités annuelles en raison de leurs fonctions. Par conséquent, sont payés : les Conseillers généraux, les Conseillers d'arrondissement, les délégués des Conseils municipaux. La loi dit "s'ils le demandent" mais en réalité, tout le monde le demande.

Cette loi du 30 Décembre 1928 augmente le taux de l'indemnité : en vertu de l'article 17 de la loi du 2 Août 1875, complété par l'article 17 du règlement du 25 Décembre de la même année, les délégués sénatoriaux recevaient l'indemnité, qui est allouée aux jurés de la Cour d'Assises, c'est-àdire deux francs cinquante par myriamètre, tant à l'aller qu'au retour, c'est-à-dire cinquante sous pour dix kilomètres. Il n'était rien alloué si le délégué n'avait que trois kilomètres à faire. C'était manifestement insuffisant.

En 1919, M. Steeg ministre de l'Intérieur, déposa un projet tendant à élever l'indemnité des délégués sénatoriaux et vint le soutenir devant la Commission du suffrage universel. Ce projet ayant été repoussé le Gouvernement profita pour l'imposer à la Chambre, de la procédure "du cavalier budgétaire" qui consiste à introduire dans la loi de finances, des dispositions qui n'ont rien de commun avec les finances.

La loi de finances du 30 Décembre 1928, article 98 dispose "Les délégués qui auront pris part à tous les scrutins recevront sur les fonds de l'Etat, s'ils le réquièrent et sur présentation de leur lettre de convocation, visée par le Président du Collège électoral, une indemnité pour frais de voyage et de séjour dont les bases, le tarif, le mode de paiement seront déterminés par un règlement d'administration publique".

Source : BIU Cujas

C'est une générosité que les circonstances n'impo - saient pas.

Le règlement d'administration publique (c'est-à-dire un décret pris avec l'avis du Conseil d' Etat) a été rendu par le Président de la République, le 16 Juin 1929. Il rembourse d'abord à l'électeur ses frais de déplacement depuis la commune pour les délégués sénatoriaux, depuis le chef-lieu de canton pour les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement. Il alloue en outre une indemnité forfaitaire de soixante francs. Les élus du chef lieu ne reçoivent rien. Ceux qui ont à faire moins de 3 kilomètres, ne touchent pas d'indemnité de voyage et leur indemnité de séjour est réduite à vingt francs.

Le vote est secret

Le vote est secret, c'est-à-dire que les élections sénatoriales ont lieu dans les mêmes conditions que les élections à la Chambre des Députés; vote sous enveloppe et isoloir. Le vote a lieu à la majorité . Aux deux premiers tours de scrutin, il faut, pou être élu, avoir plus de la moitié des suffrages exprimés. Au troisième tour de scrutin, la majorité relative suffit, c'est-à-dire est élu celui qui a obtenu plus de voix que son concurrent le plus favorisé. Seulement ces trois tours de scrutin ont lieu le même jour, c'est à-dire le dimanche où ont lieu les élections. Une loi récente du 12 Août 1929 a changé les heures du scrutin sénatorial. Elles sont désormais les suivantes : de 8 heures à 11 heures 30. De 2 heures à 4 heures. De 6 heures à 8 heures, Cette réforme a eu pour objet de permettre aux électeurs sénatoriaux de rentrer chez eux à la fin de la journée.

Le bureau des élections sénatoriales

En premier, tous les collèges électoraux, pour la Chambre des députés, pour les Conseillers généraux, pour les conseillers d'arrondissement, pour les Conseillers municipaux, sont présidés par le Maire. Cette règle s'explique par ce fait que le vote a lieu à la commune. Or, avec les élections sénatoriales, nous sommes en présence d'un scrutin départemental ,au chef lieu, or, il n'y a pas de maire départemental. Ces fonc tions sont remplies par le Préfet, qui, agent politique du Gouvernement est le dernier personnage auquel on pourrait penser pour assurer la sincérité des opération C'est dans ces conditions que la loi a confié la présidence du Collège électoral sénatorial au Président du Tribunal civil du chef-lieu, présumé, par ses fonctions, impartial observateur de la loi. Ce magistrat est d'ailleurs appelé, on le sait, à présider la Commission de recensement pour l'élection des députés.

Il est assisté des deux électeurs les plus

Source : BIU Cujas

jeunes, et des deux électeurs les plus âgés. A eux cinq, ils nomment un secrétaire. Et ces six personnages constituent le bureau électoral sénatorial.

Egalité des attributions des deux Chambres

C'est une question doctrinalement et politiquement très importante que de savoir si le Sénat a des pouvoirs égaux ou inférieurs à ceux de la Chambre. Il est facile de comprendre que la dualité ne donne son plein résultat qu'avec des Chambres égales, ou à peu près. Si la seconde n'a que des pouvoirs nominaux, on est en fait sous le régime de l'unité.

Or, notre Constitution donne, en principe, au Sénat des pouvoirs égaux à ceux de la Chambre.

C'est une application de ce principe que nous trouvons notamment dans l'article 8 de la loi du 24 Février : "Le sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois."

L'inégalité des attributions apparait en même temps que la dualité (Constitution de l'an III)

A ce principe de l'égalité des Chambres, l'histoire et la législation comparée apportent de nombreuses exceptions.

Lorsque, pour la première fois, est apparu en France le système de la dualité de Chambres c'était dans la constitution du 5 Fructidor de l'An III. Cette constitution qui confiait le pouvoir exécutif à un Directoire de 5 membres, et le pouvoir législatif à deux assemblées, le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens. Lorsque Boissy d'Anglas (rapporteur la présenta à la Convention, il justifia ainsi l'existence des deux Chambres : "Le Conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République, le Conseils des Anciens en sera la raison". Dans la pratique, il tira les conséquences de cette définition. Le Conseil des Cinq Cents avait seul l'initiative des lois, et le Conseil des Anciens ne pouvait qu'adopter ou rejeter les lois votées par le Conseil des Cinq Cents. Lorsqu'il s'agissait, au contraire, de réviser la constitution, acte essentiellement grave, la règle était renversée: l'initiative ne pouvait émaner que des Anciens.

Les assemblées dans la Constitution de l'an VIII

Dans la Constitution du 22 Fimaire an VIII (Consulat) on ne peut pas dire qu'il y ait deux Chambres; il y en a en réalité, quatre. Le Conseil d'Etat, qui a l'initiative des lois, le Tribunat qui a la critique des lois, le Corps législatif qui a le vote des lois, le Sénat qui a le contrôle constitutionnel

Source : BIU Cujas

de l'ensemble de l'activité publique. Sieyes a profondément différencié les attributions des Assemblées. Toute cette complexité sert de paravent au pouvoir d'un seul. Par conséquent, différenciation profonde dans les attributions des diverses Chambres.

Dans la charte de 1814, la Chambre des Pairs, a, en principe, les mêmes attributions que la Chambre des députés

C'est avec la Charte du 4 Juin 1814 qu'apparaît pour la première fois le système, qui est aujourd'hui, celui de la constitution de 1875. La Chambre des Pairs a les mêmes attributions en principe que la Chambre des Députés, sauf la priorité de la Chambre en matière de lois de finances, et cette règle passe sans déformation dans la Charte du 14 Août 1830.

Le Sénat du Second Empire

La Constitution dictatoriale du 14 Janvier 1852 institue un Corps législatif de 250 membres et un Sénat nommé par le Chef de l'Etat, d'abord Prince Président, et ensuite à partir de novembre 1852, Empereur, mais le préambule qui précède la promulgation de la constitution du 14 Janvier 1852 explique que ce Sénat est une institution originale, qui n'a rien de commun avec la Chambre des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, qui recommencent, à quelques jours d'intervalle, après la Chambre, ces mêmes débats sur les mêmes questionq.

Le Sénat est seulement chargé de vérifier la conformité de l'activité du Corps législatif avec les principes supérieurs de la constitution. Par conséquent, les lois ne sont pas examinées par le Sénat au point de vue de leur opportunité, mais seulement au point de vue des principes constitutionnels. S'agit-il d'une loi sur la presse on n'en discutera pas les dispositions, on se demandera si cette loi est conforme aux principes proclamés par la constitution du 14 Janvier 1852 qui, en somme, confirme les principes de 1789. Mais à la fin du Second Empire, le Sénat devient une seconde Chambre à l'exemple de la Chambre des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet.

Par conséquent, en 1875, est appliquée la règle qui était celle du Sénat de l'Empire dans sa seconde partie, ce qu'on appelle "l'Empire libéral".

Le Parliament act de 1911, en Angleterre

Au cours de ces dennières années, dans l'histoire constitutionnelle des pays étrangers, il y a eu des modifications importantes dans le principe de la dualité de Chambre.

C'est en Angleterre, en 1911, le Parliament act (10 Août). Il y a, dans ce pays, une Chambre des "gens du commun" élue par le suffrage universel des hommes et des femmes; à côté, il y a la Chambre des

Source : BIU Cujas

Lords, la Chambre des Seigneurs, assemblée aristocratique dont les membres sont nommés par le Roi avec un titre héréditaire. Cette institution aristocratique et héréditaire, est difficilement compatible avec la démocratie. Cependant, en dépit de plusieurs tentatives plus ou moins timides, l'Angleterre ne se décide pas à porter la main sur cette grande institution historique, d'autant mieux , en somme, que l'hérédité de la couronne n'est pas plus rationnelle que l'hérédité de la patrie. C'est dans ces conditions que les Anglais conservent les vieux flacons et en changent le contenu. Le Parliament act tend à ne laisser à la Chambre des Lords qu' un simple droit de remontrance qui doit s'effacer devant la volonté persistante de la Chambre populaire.

Différence dans les attributions du Sénat et de la Chambre dansles Constitutions du lendemain de la guerre

Dans les constitutions du lendemain de la guerre, qui ont conservé le principe de la dualité de Chambre, on trouve fréquemment le principe de la différence des attributions, En Tchécoslovaquie, il y a un système extrêmement complexe, Si un projet approuvé par la Chambre est rejeté par le Sénat, il devient loi, s'il est voté pour la seconde fois à la majorité par la Chambre. Mais si le Sénat a repoussé un projet de la Chambre à la majorité des 3/4, ce projet ne peut devenir loi contre la volonté du Sénat que si la Chambre le vote à la majorité des 3/5; au contraire, si le Sénat reprend de nouveau son projet repoussé par la Chambre,il ne peut pas devenir loi si la Chambre le repousse une seconde fois à la majorité absolue (§§ 43 et 44).

Le fait que, en somme, le Sénat n'a qu'un droit de veto est d'autant plus remarquable que cette assemblée est élue au suffrage universel.

Le même esprit inspire la Constitution de Pologne, article 35. Un projet voté pour la seconde fois par la Diète (la Chambre populaire) devient loi contre la volonté du Sénat. Toutefois, à l'heure actuelle, les propositions de révision qui tendent à restaurer l'autorité dans l'Etat, notamment dans l'organisation de l'Exécutif, prévoient une égalisation des pouvoirs des deux Chambres.

En France, le parti socialiste, qui conserve toujours en principe son hostilité contre l'institution même de demande. En attendant ces suppressions que le rôle du Sénat soit réduit à un veto qui serait brisé par la volonté persistante de la Chambre populaire (Proposition Renaudel)

Exception à l'égalité

La Constitution de 1875 apporte, elle-même à l'égalité des Chambres une série d'exceptions

Source : BIU Cujas

des Chambres dans la Constitution de 1875

qui laissent cependant subsister le principe.

Priorité financière de la Chambre des Députés

1° - Priorité financière de la Chambre des des Députés, article 8 de la loi du 24 Février 1875 alinéa 2 "Toutefois les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle". Pratiquement, le budget est d'abord porté à la Chambre des Députés . Un sénateur peut prendre l'initiative d'une loi, le député peut prendre l'initiative d'une, le gouvernement peut porter un projet devant le Sénat ou devant la Chambre, mais, lorsqu'il s'agit du budget, il est d'abord porté , devant la Chambre des députés. C'est une règle, qui est née en Angleterre, qui est entrée en France, sous la Restauration, qui a été conservée par la Charte de 1830 et qui est passée de là dans la Constitution de 1875. La Chambre populaire élue, est considérée comme la représentation la plus directe des contribuables.

Droit pour le Sénat de s'assembler de plein droit dans des circonstances extraordinaires

2° - Droit pour le Sénat de s'assembler de plein droit dans des circonstances extraordinaires. Si la Chambre des députés a été dissoute, et que pendant cette période de dissolution, alors qu'il n'y a pas encore de nouvelle Chambre, la présidence de la République devient vacante, la constitution invite le Sénat à s'assembler de plein droit. Pour quoi faire ? La constitution ne le précise pas? Disons que c'est pour veiller au salut de l'Etat . C'est le seul cas où le Sénat, comme Assemblée législative, peut se réunir seul et de plein droit (Art. 3, al. 4, L. 16 Juillet 1875).

Le Sénat doit donner son avis pour la dissolution de la Chambre des députés

3° - Le Sénat est appelé à donner au Président de la République qui est obligé de s'y conformer son avis au sujet de la dissolution de la Chambre des Députés. Le Président de la République ne peut dissoudre la Chambre que s'il y est autorisé par le Sénat, alors que le Sénat ne peut pas être frappé de dissolution (Art. 5, L. 25 Février 1875).

Le Sénat peut renverser le Gouvernement

4° - On se demande si le Sénat peut renverser le gouvernement. Le Sénat a répondu à la question en en renversant. Il a commencé par le Ministère de M. Bourgeois, il a renversé un ministère de M. Tirard et un ministère Briand.

Le Sénat peut être constitué en Haute Cour de justice

Le Sénat peut être constitué en Haute Cour de Justice pour juger : le Président de la République en cas de haute trahison et en cas de délit de droit commun, les ministres en cas de crime commis dans l'exercice de leurs fonctions, c'est ce que l'on appelle la compétence "ratione personae", à raison de la personne". En outre, le Sénat peut être constitué

Source : BIU Cujas

en Haute Cour de Justice pour juger des personnes quelconques, à raison de certaines infractions ; attentat contre la sûreté de l'Etat, complot tendant à changer la forme du gouvernement; c'est ce que l'on appelle la compétence "ratione materiae" (art. 9, L. const 24 Février 1875).

Le rôle de la seconde Chambre dans des Etats fédéraux

Dans les Etats fédéraux, c'est-à-dire dans les Etats qui n'ont qu'une seule souveraineté internationale, mais qui se composent d'un ensemble, de membres, d'Etats qui conservent leur souveraineté intérieure, la seconde Chambre joue un rôle particulier.

Elle a d'abord et d'une façon générale, le rôle que l'on attribue en général à une seconde Chambre, mais elle a en outre, cette fonction particulière qui est de représenter l'égalité et l'indépendance des Etats. Lorsque des Etats indépendants, comme cela s'est produit pour la "constitution de Philadelphie"(C'est la constitution des Etats-Unis) se fédèrent entre eux pour former un seul nouvel Etat, ils peuvent redouter pour l'avenir de leur indépendance et pour la position qu'ils occuperaient dans la Fédération. Afin de les rassurer, on organise d'une façon spéciale une seconde Chambre.

Le Sénat des Etats-Unis D'Amérique

C'est la constitution américaine de 1787, qui a donné dans cet ordre d'idées l'exemple le plus frappant. Alors qu'à la Chambre des représentants, les Etats sont représentés proportionnellement à leur population, à la seconde Chambre, c' est-à-dire au Sénat, chaque Etat, quelle que soit son importance, a une représentation égale à celle des autres Etats. Par exemple aux Etats-Unis, il y a un Etat que l'on appelle "l'Etat empire", l'Etat de New-York, cet état n'a que deux sénateurs comme le plus petit des Etats faisant partie de la Confédération américaine. Voilà l'idée d'égalité des Etats.

De sorte que, si on voulait supprimer un petit Etat, porter atteinte à son indépendance, il aurait toujours pour se défendre la même représentation que les Etats les plus puissants.

C'est sur ce modèle qu'est organisé le Conseil des Etats dans la Confédération Suisse, le Sénat dans la Confédération Australienne, etc.

Mais , en outre, le Sénat américain, comme représentant d'ailleurs de l'égalité et de l'indépendance des Etats, a été institué comme conseil obligatoire du Président des Etats-Unis. C'est une application particulière du système de l'inégalité des Chambres dans un sens favorable à la supériorité du Sénat. Le Président

Source : BIU Cujas

des Etats-Unis est élu directement par le peuple et c'est lui-même qui dirige souverainement sa politique sans avoir à se préoccuper des voeux et des aspirations de la Chambre des représentants. Toutefois, un certain nombre d'actes importants de sa fonction, ne peuvent être accomplis, qu'avec l'approbation du Sénat approbation donnée à la majorité exceptionnelle des deux tiers. Cette approbation est nécessaire pour le choix des ministres. Mais la coutume veut que le Sénat approuve, sans les examiner, le choix du Président, puisque les ministres sont ses agents personnels. C'est un effet de ce que l'on appelle la "courtoisie sénatoriale".

Mais cette courtoisie n'intervient pas, en matière de politique étrangère, Sur ce domaine, le Sénat entend conserver toute son indépendance et toute sa liberté d'appréciation. Lorsqu'il s'agit d'abord de nommer les ambassadeurs et les représentants des Etats Unis auprès des puissances étrangères, le Sénat doit approuver formellement le choix . Le Sénat examine les aptitudesdes candidats et aussila politique qu'ils semblent représenter.

La fonction la plus importante, qui appartient en propre au Sénat américain, c'est l'approbation des traités, Le Président des Etats-Unis fait les traités internationaux, il les négocie, il les signe, mais ces traités ne sont définitifs qu'avec l'approbation du Sénat , prise à la majorité des 2/3. Le Président Wilson, un des principaux auteurs du Traité de Versailles, a vu cette oeuvre renversée, par le Sénat. Le vote du Sénat a été une déception douloureuse pour la France et ses alliés.

Composition des Chambres

1°-Eligibilité Inéligibilité et incompatibilité

L'éligibilité est l'aptitude à être désigné par les électeurs pour faire partie de l'une ou de l'autre Chambre. L'inéligibilité empêche un individu d'être élu, c'est-à-dire que même s'il a la majorité dans le Corps électoral, il ne sera pas envoyé à l'une ou à l'autre Chambre. Au contraire, l'incompatibilité permet à l'individu d'être envoyé à l'une ou à l'autre Chambre, mais lorsqu'il y sera, il aura à choisir entre le mandat qu'il aura ainsi reçu des électeurs et une fonction publique ou certaines occupations privées. Par conséquent, l'inéligibilité empêche d'être élu, l'incompatibilité impose une obligation d'opter.

En matière d'éligibilité, on rencontre une règle absolument parallèle à celle que l'on a trouvée au sujet de l'électorat; c'est la règle de l'éligibilité

Source : BIU Cujas

La règle de l'éligibilité universelle.

universelle. En principe, chacun peut être élu, il n'y a pas de condition de situation sociale, pas de conditions d'instruction, pas de conditions d'aptitudes intellectuelles; il appartient à l'électeur de dégager souverainement l'élite qui doit entrer dans les assemblées. Ce principe de l'éligibilité universelle découle de l'ensemble de nos institutions, mais on en trouve une expression particulièrement frappante dans l'article 6 de la loi du 30 Novembre 1875 sur l'élection des Députés. "Tout électeur est éligible sans condition de cens à l'âge de 25 ans accomplis". Voilà le principe.

Les inégibilités.

Seulement, après l'avoir posé, la loi le limite par un certain nombre d'inéligibilités.

Il y a d'abord des conditions communes aux deux Chambres des conditions spéciales à la Chambre des députés, des conditions spéciales au Sénat.

Conditions d'éligibilité communes aux deux Chambres. Inéligibilités absolues et inéligibilités relatives.

D'abord les conditions communes aux deux Chambres. Il y a des inéligibilités absolues; ce sont celles qui frappent les individus sur tout l'ensemble du territoire français. Il ya ensuite des inéligibilités relatives, qui ne frappent certains individus que dans certaines circonscriptions. La "relativité" de l'inéligibilité s'entend par rapport au territoire.

Ne sont pas éligibles ceux qui ne sont pas électeurs. La condition fondamentale d'éligibilité c'est l'électorat. "Tout électeur est éligible" dit la loi du 30 Novembre 1875, article 6. Donc il faut d'abord être électeur pour être éligible. La jouissance de l'électorat suffit, il n'est pas nécessaire d'en avoir l'exercice. De cette idée découlent les conséquences suivantes.

1°- Il n'est pas nécessaire pour être élu député d'être inscrit sur une liste électorale. On explique cette règle par l'idée que les Députés représentent la France tout entière, qu'il n'est donc pas nécessaire qu'ils soient rattachés à un endroit ou à un autre. Il y a tout de meme quelque chose d'anormal à voir certains individus, comme cela s'est produit sous le Second Empire, négliger complètement leurs devoirs de citoyen et ne s'intéresser aux affaires publiques que le jour où ils sont candidats.

2°- Ceux pour lesquels l'exercice du droit électoral est suspendu par une situation de fait sont tout de même éligibles, individus en prison préventive, ou en prison représsive, pour un délit qui n'emporte pas suppression de la jouissance du droit électoral.

Il y a des exemples dans notre histoire récente (MM. Gérault Richard, Doriot, Verniers ont été élus alors qu'ils étaient en prison). Mais nous ne connaissons...

Source : BIU Cujas

pas encore d'exemples d'aliéné interné non interdit qui ait été envoyé au Parlement.

2° Stage de civisme de dix ans pour l'étranger naturalisé

Il y a un ensemble de conditions extrêmement peu rigoureuses qui renforcent pour l'éligibilité certaines des conditions de l'électorat, et d'abord la condition d'attachement à la chose publique. Pour être électeur, il faut être français ou naturalisé, mais l'étranger naturalisé n'est pas immédiatement éligible; il doit attendre dix ans après sa naturalisation.

Ce délai de dix ans est supprimé pour ceux qui ont satisfait aux obligations militiares concernant le service actif. Par conséquent, un jeune étranger, qui se fait naturaliser, et va immédiatement faire son temps de service militaire est éligible lorsqu'il a atteint l'âge normal. En outre, ce délai de dix ans peut être abrégé par un décret du Président de la République, rendu par rapport spécial du Garde des Sceaux. Il y a dans cette disposition une survivance de ce que l'on appelait autrefois "la grande naturalisation". Nous avons eu dans notre histoire un cas de grande naturalisation , c'est le cas d'un Irlandais qui s'appelait Mac-Adaras.

Cette précaution est une mesure de sagesse élémentaire. L'Angleterre a connu pendant la guerre un citoyen Hongrois nommé Tribitch qui se faisait appeler Lincoln et qui avoua ne s'être fait élire à la Chambre des Communes que pour mieux trahir l'Angleterre. Il fut pendu. Mieux eut valu le déclarer inéligible.

Il y a à l'heure actuelle une tendance à admettre très vite les naturalisés dans la société française, et à permettre qu'ils s'y fondent, notamment en francisant leurs noms. Il ne faudrait pas aller trop vite et trop loin dans cet ordre d'idées. On ne peut sentir en français que si l'on est de sang français.

Pour la réintégration des Alsaciens-Lorrains dans la nationalité française, il y a une disposition spéciale dans le paragraphe II de l'annexe à la section 5 du traité de Versailles. On pourra voir cette question dans le rapport de M. Louis Martin, en date du 17 Janvier 1929, sur l'admission au Sénat du Comte d'Andlau.

Il faut avoir satisfait aux obligations militaires concernant le service actif

3° - Voici une condition d'éligibilité qui se rattache par quelques côtés à la précédente. Il faut avoir satisfait aux obligations militaires concernant le service actif. Cette règle a été formulée dans toute une série de lois militaires dont la dernière porte la date du 1er Avril 1923, article 7. Il n'est pas nécessaire d'avoir fait le service militaire, il es

Source : BIU Cujas

nécessaire d'avoir satisfait aux obligations militaires. On a satisfait aux obligations militaires lorsque l'on a répondu à l'appel et lorsque l'on s'est présenté devant un Conseil de révision.

Pour trouver une application pratique de cette disposition, il faut imaginer des circonstances assez exceptionnelles. Si un individu , en effet, est insoumis, s'il a été condamné pour insoumission, il est privé du droit de vote, par conséquent, il n'a pas la jouissance du droit électoral et il n'est pas éligible. Il faut imaginer qu'il ne s'est pas soumis aux obligations militaires et qu'il n'a pas été poursuivi. Ce fut le cas de M. Lafargue.

La loi militaire de 1889 soulevait des difficultés un peu particulières, elle imposait un service militaire de trois ans, mais un ensemble de jeunes gens à 21 ans ne faisaient à 21 ans qu'une seule année et se trouvaient définitivement libérés de toutes les obligations militaires concernant le service actif, si avant l'âge de 27 ans, ils apportaient un des diplômes, exigés par la loi. Ainsi les étudiants en Droit à 21 ans ne faisaient qu'un an de service militaire, mais il fallait qu'ils fussent Docteur avant l'âge de 27 ans. Tant qu'ils n'avaient pas ce diplôme ou cet âge, ils n'avaient pas satisfait aux obligations militaires. Or, on pouvait être élu à 25 ans , et n'avoir pas encore son doctorat. Ce fut le cas de M. Python qui acheva rapidement ses examens avant sa validation.

Cette disposition fut introduite dans les lois militaires pour éviter le retour du cas Mirman, ce député avait été complètement dispensé du service parce qu'il avait contracté un engagement décennal dans l'enseignement. Ayant été élu avant d'avoir professé pendant dix ans, il fut à la fois soldat do 2ème classe et membre du Parlement, situation anormale dont il sortit par une réforme opportune. Cette condition d'éligibilité est donc inspirée à la fois par le souci de l'attachement à la chose publique et par la préoccupation du bon fonctionnement des institutions représentatives.

Le failli n'est rééligible que réhabilité

4° - Il y a pour l'éligibilité un très léger renforcement de la condition de moralité exigée pour l'électorat. Pour être électeur, il ne faut pas être commerçant failli. Mais le failli recouvre l'électorat par la simple expiration d'un délai (3 ans) Au contraire, le failli pour être éligible, doit avoir bénéficié d'une décision formelle de réhabilitation . La

Source : BIU Cujas

réhabilitation suppose que le failli a payé soit toutes ses dettes, soit s'il a obtenu un concordat, tous les dividendes promis. Il faut au moins qu'il ait fait un effort , tel que tous les créanciers concordataires ne s'opposent pas à la réhabilitation. La réhabilitation est prononcée par le tribunal de commerce (Loi 23 Mars 1908, art. 1).

Il est vrai que la même loi organise une réhabilitation de droit et sous la seule condition qu'il n'y ait pas eu banqueroute par la seule expiration de dix années depuis le jugement déclaratif

Le liquidé judiciaire reste électeur, mais il ne devient éligible que moyennant réhabilitation, soit par décision judiciaire, soit par l'expiration du délai de dix ans sans nouvelle condamnation.

Inéligibilité des condamnés pour corrup - tion électorale

Enfin la loi du 31 Mars 1914, réprimant la corruption électorale, frappe d'une inéligibilité de deux ans, le citoyen qui a été condamné pour corruption électorale, et d'une inéligibilité de deux ans le Député élu, mais à condition , d'une part qu'il ait été invalidé pour corruption électorale, et d'autre part, qu'il ait été condamné pour corruption électorale. Par conséquent, il ne suffit pas que la Chambre invalide un individu pour que cet individu devienne inéligible, il faut encore une décision d'un Tribunal judiciaire frappant le député invalidé.

Le faible d'esprit doté d'un conseil judiciaire ne peut pas être Conseiller municipal, mais peut être député. C'est évidemment un oubli dans la législation.

Conditions d'éligibilité inspirées par la défense du régime

Les membres des familles ayant règné sur la France ne peuvent recevoir aucune fonction publique et aucun mandat électif (Loi du 22 Juin 1886).

Les inéligibilités relatives. Leur fondement

Il y a enfin des inéligibilités relatives, Ces inéligibilités relatives sont inspirées par la préoccupation du bon fonctionnement du régime, et elles ont pour objet d'éviter la pression que certains fonctionnaires pourraient exercer sur les électeurs, à raison même de leurs fonctions, on veut les empêcher d'utiliser leurs fonctions dans un objet électoral.

Cette relativité s'applique au sol, Alors que ceux qui sont frappés d'inéligibilité absolue ne peuvent être élus dans aucune partie du territoire français , ceux qui sont frappés d'inéligibilité relative ne peuvent être élus dans certaines circonscriptions déterminées . Quelle est cette circonscription ? C'est celle où le fonctionnaire exerce sa fonction. Il

Source : BIU Cujas

y a une exception pour le Sous-préfet; il n'exerce sa fonction que dans un arrondissement, il est inéligible dans l'ensemble du département où il exerce sa fonction.

Quelles sont les personnes frappées par l'inéligibilité relative?

1°-Seulement des fonctionnaires; 2°- Seulement parmi les fonctionnaires, ceux qui, à raison de leurs fonctions, peuvent exercer une certaine pression sur le Corps électoral. Ces fonctionnaires sont limitativement énumérés par la loi; (article 12 de la loi du 30 Novembre 1875, complètée, pour les juges de paix titulaires, par la loi du 30 Mars 1902, article 1er).

Sont aussi frappés par l'inéligibilité relative : 1° - Certains fonctionnaires de l'ordre judiciaire, premiers Présidents, Présidents et membres des Parquets des Cours d'appel dans tout le ressort de la Cour d'appel : Présidents, Vice - Présidents, Juges titulaires, Juges d'Instruction et membres du Parquet des Tribunaux de Première instance, ainsi que les juges de paix titulaires dans leur ressort .

2° - Certains fonctionnaires de l'Administration générale: Préfet de la Seine et Préfet de Police, préfets et secrétaires généraux, les gouverneurs, Directeurs de l'Intérieur et Secrétaires généraux des Colonies.

3° - Certains fonctionnaires des Travaux Publics, ingénieurs en chef des arrondissements, Agents voyers en chef et des arrondissements.

4° - Certains fonctionnaires de l'Instruction publique, mais pas les fonctionnaires enseignants, seuls les fonctionnaires de l'Administration, Recteurs, inspecteurs d'Académie.

5° - Certains fonctionnaires des finances, Trésoriers Payeurs généraux, Receveurs particuliers des Finances.

Durée de l'inéligibilité relative

Le temps pendant lequel dure cette inéligibilité relative est naturellement strictement déterminé par son objet. Elle dure autant que la fonction et doit disparaître lorsque la fonction n'existe plus. Mais elle subsiste pendant six mois après la cessation de la fonction. S'il n'y avait pas ce délai parlementaire, le fonctionnaire préparerait son élection en abusant de sa fonction, et démissionnerait la veille du scrutin. La loi serait tournée. Il a fallu un délai suffisant pour faire oublier le prestige que le candidat doit à sa fonction, ses tentatives de pression et les services rendus.

Source : BIU Cujas

Aucune condition de lien entre le candidat et la circonscription où il se présente

Voilà toutes les conditions générales de l'éligibilité . Il convient de faire deux remarques : 1°- Tant pour le Sénat que pour la Chambre des députés Il n'y a aucune condition d'attachement, de lien, entre le candidat et la circonscription où il se présente. Pour être élu dans un département, si l'on est sénateur, dans un arrondissement si l'on est député, il n'est pas nécessaire d'être inscrit au rôle des contributions dans ce département ou dans cet arrondissement, il n'est pas non plus nécessaire d'y être domicilié.

L'élu représente la France tout entière et non pas la circonscription qui l'a nommé.

La règle est différente pour les élections locales. Pour être élu conseiller municipal dans une commune, il faut avoir un lien avec cette commune, soit le domicile , soit l'inscription au rôle des contributions. La même règle existe pour le Conseil général des départements.

La règle que le parlementaire n'a pas besoin de justifier d'un lien avec sa circonscription est d'ailleurs récente. Sous la Révolution, il fallait être domicilié dans la circonscription et sous la Charte de 1814. Il fallait que la moitié des Députés fussent domiciliés dans le département qui les avait élus.

2° - Les députés sortants sont immédiatement et indéfiniment rééligibles. Il y a des députés qui peuvent s'en orgueillir d'une durée exceptionnelle de mandat législatif (M. Thomson a fêté en 1929 le cinquantenaire de sa première élection).

Les députés sortants sont immédiatement et indéfiniment rééligibles

La constitution du 3 Septembre 1791 décida que les membres de l'Assemblée constituante qui avaient fait cette constitution ne pourraient pas être élus à l'Assemblée législative donnant ainsi un exemple de désintéressement, qui n'a jamais été imité

La Constitution du 3 Septembre 1791 et celle du 5 Fructidor an III ne permettaient qu' une seule réélection immédiate : on pouvait être élu deux fois deux ans ou deux fois trois ans mais ensuite, il fallait passer hors la vie publique le temps d'une législature (deux ans en 1791, 3 ans en l'an III).

Objections élevées contre la rééligibilité indéfinie

Contre la règle de la rééligibilité immédiate et indéfinie s'élève toute une série d'objections. La thèse de la non rééligibilité s'inspire tout d'abord des tendances démocratiques : il ne faut pas que l'élu s'identifie par trop avec sa fonction; il ne faut pas qu'il oublie qu'il est le mandataire

Source : BIU Cujas

du peuple, et c'est cette idée qui a inspiré notamment ce que l'on appelle en droit constitutionnel comparé "le précédent de Washington".

Le précédent de Washington

D'après la lettre de la constitution des Etats-Unis de 1787, le Président des Etats-Unis est indéfiniment rééligible. Il est élu pour quatre ans, mais il est indéfiniment rééligible sans aucune interruption obligatoire dans cette rééligibilité . Mais le premier titulaire de la fonction , au lendemain de la constitution de 1787 fut Washington; il fut réélu une première fois, et, au bout de huit ans, il déclara qu'il était contraire à l'esprit démocratique que le Président s'éternisât sur son siège et il refusa un troisième mandat.

Ce précédent de Washington en est arrivé à être une véritable règle constitutionnelle coutumière des Etats-Unis et M. Roosevelt a essayé en vain de la tourner.

C'est de cette idée également que s'inspirait la constitution du 4 Novembre 1848; le président de la République élu pour quatre ans et ne pouvait pas être réélu. Louis Napoléon se trouva ainsi acculé au coup d'Etat.

Telles sont les manifestations de la tendance démocratique

La seconde idée contre la rééligibilité c'est qu'il ne faut pas permettre qu'il y ait une carrière de politicien, on redoute qu'il y ait des gens bons seulement à la politique, et contraints par les nécessités même de l'existence à tout faire pour conserver leur mandat et même à compromettre les intérêts du pays au profit de leur réélection. Or, de plus en plus le mandat législatif prend figure de carrière avec un traitement, un avancement (passage au Sénat) et une retraite.

Il faut, dit-on, briser cette carrière parlementaire et que de temps en temps, le parlementaire rentre dans la vie privée; cette règle l'obligerait à avoir une autre carrière, à exercer une profession.

Mais la non rééligibilité éviterait le péril de la dernière année de législature. La dernière année de législature, c'est la période des surenchères, de sorte que, à la dernière de chaque législature, les dépenses se gonflent, parce que le Parlement sortant pense à favoriser des catégories d'électeurs, (fonctionnaires ou autres) au détriment du budget de l'Etat. Sans doute, le contribuable sera sacrifié; mais il n'a ni reconnaissance ni rancune, tandis que les intérêts particu-

Source : BIU Cujas

liers ont de la rancune.

Ces considérations ne sont pas sans intérêt. Cependant la thèse de la non rééligibilité ne s'impose pas par elle-même . Il y a contre elle le précédent de la Constituante de 1789. C'était une très grande assemblée à la fois modérée et hardie dans ses conceptions, c'est elle qui a posé les principes de 1789, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, etc. Avant de se séparer, elle décida, sur la proposition de Robespierre "l'incorruptible" qu'aucun des membres de la Constituante ne pourrait être élu dans l'Assemblée législative; c'était un geste général, mais peu raisonnable. La législative qui lui succéda était composée en effet d'hommes entièrement nouveaux. Or, ce fut l'Assemblée la plus agitée, la plus brouillonne, la plus hésitante et le plus stérile que nous ayons jamais eue. C'est cette Assemblée, composée d'hommes nouveaux, qui a la première dirigé la Révolution vers la violence, c'est elle qui a montré l'exemple de la violation de la constitution en suspendant le 10 Août 1792 la constitution de 1791. Elle fut la plus mauvaise de nos assemblées.

La thèse de la non rééligibilité

En effet, un pays quelconque n'est pas un réservoir inépuisable d'hommes ayant les qualités et les défauts nécessaires pour la campagne électorale et l'entrée dans les assemblées élues.

Lorsqu'on a des représentants convenables, il faut pouvoir les garder, Il y a une masse parlementaire interchangeable, mais il y a certains hommes qui manqueraient dans une assemblée, si on était obligé de les renvoyer lorsqu'ils auraient fait quatre ou huit ans. D'autant mieux que la non rééligibilité supprime toute espèce de responsabilité..Lorsque l'on doit se représenter devant les électeurs, on sent que l'on doit rendre compte, il y a tout de même chez certains, un minimum de devoir qu'il faut remplir; tandis que celui qui est sûr qu'il n'aura à rendre compte à personne, risque de perdre le sentiment des responsabilités.

En réalité, il n'y a pas de mécanisme qui soit capable d'assurer d'une façon convenable le recrutement des assemblées législatives, la Convention le savait qui avait mis dans le dernier article de sa constitution du 5 Fructidor de l'An III cette recommandation fondamentale : "Les citoyens se rappelleront sans cesse que c'est de la sagesse des choix dans les assemblées primaires ou électorales que dépendent principalement la durée, la conservation et la prospérité de la République

Source : BIU Cujas

Condition d'éligibilité spéciale au Sénat

Il y a une condition d'éligibilité particulière pour le Sénat. C'est l'âge de 40 ans, considéré comme l'âge de la maturité. Cet âge est celui qu'avait choisi la Convention dans la Constitution du 5 Fructidor de l'An III pour le Conseil des Anciens, et la Constitution du 5 Fructidor ajoutait que, pour faire partie du Conseil des Cinq Cents, il fallait en outre être marié ou veuf. Cet âge de 40 ans est celui qui a été adopté par la constitution actuelle de la Pologne dans l'article 36 : "Les Sénateurs sont élus par les électeurs de 30 ans parmi les hommes de 40 ans". La Constitution Tchécoslovaque, dans son article 14 , élève l'âge de l'éligibilité jusqu'à 45 ans, et les Sénateurs sont élus par les électeurs de 26 ans, c'est-à-dire que c'est toujours l'idée de l'âge, qui est la seule considération qui dicte les conditions de l'éligibilité ou de l'électorat au Sénat.

Conditions d'éligibilité spéciales à la Chambre des Députés

a) l'âge

Les conditions d'éligibilité spéciales à la Chambre sont au nombre de deux : l'âge et la déclaration de candidature.

On ne peut être élu à la Chambre des députés qu'à 25 ans. Dans ce domaine on peut dégager deux lois : 1° - En général, l'âge de l'éligibilité est supérieur à l'âge de l'électorat, c'est-à-dire que cette condition de maturité d'esprit pour l'électorat est un peu plus sévère pour l'éligibilité;

2° - l'âge est d'autant plus élevé que les tendances conservatrices dominent au moment où est rédigée la Constitution. Par exemple, l'âge d'éligibilité le plus élevé que la France ait connu est celui qui est fixé par la Charte du 4 Juin 1814; l'accès de la Chambre des députés était interdit aux hommes de moins de 40 ans. Mais la Charte de 1830, qui prétend être un peu plus libérale que la Charte de 1814, abaisse à 30 ans l'âge de l'éligibilité à la Chambre des députés. La Constitution de l'An VIII fait varier l'âge avec la Chambre considérée.

Pour être élu Tribun, il suffit d'avoir l'âge de 25 ans. Au contraire, pour être membre du Corps législatif il faut avoir l'âge de 30 ans. Toutes les autres constitutions ont adopté l'âge de 25 ans, et c'est celui qui est actuellement fixé par la loi de 1875.

Mais on trouve aussi des exceptions à ces règles, et notamment il arrive que l'âge de l'éligibilité soit le même que celui de l'électorat, c'est-à-dire que tous les électeurs soient éligibles,

Source : BIU Cujas

C'était la règle, qui était fixée notamment dans la constitution montagnarde du 24 Juin 1793, constitution qui n'a jamais été appliquée, tous les électeurs étaient éligibles à 21 ans.

Dans l'Angleterre ancienne, l'âge de l'électorat était aussi celui de l'éligibilité, de sorte qu'à la fin du XVIIIème siècle et au commencement du XIX° siècle, il y a eu des hommes d'Etat anglais extrêmement jeunes : lord Liverpool élu à 21 ans, n'avait que 31 ans lorsque, en 1801, il fut nommé ministre des Affaires étrangères.

b)La déclaration de candidature

Il y a une second e condition d'éligibilité spéciale à la Chambre :

c'est la déclaration de candidature.

La déclaration de candidature est une règle absolument spéciale à la Chambre des députés. Aucune déclaration n'est exigée pour les autres élections: Sénat, Conseil général ou municipal.

On ne peut donc être élu sans avoir posé sa candidature . En 1871, M. Voisin, procureur de la République à Versailles, apprit au fond d'une prison prussienne qu'il y avait une assemblée nationale et qu'il en faisait partie. Pareil cas ne serait plus possible.

La déclaration de candidature est une institution récente. Jusqu'à 1858 aucune formalité n'était exigée. Le second Empire avait conservé le suffrzge universel , mais en essayant de le domestiquer par toutes sortes de moyens, découpage des circonscriptions, suppression de la liberté de la presse, suppression de la liberté du colportage des bulletins , suppression de la liberté de l'affichage, suppression de la liberté des marchands de vin, etc... Mais en outre, lorsqu'un candidat avait réussi à sortir de ce cercle enchanté et à être élu au Corps législatif, il n'y était admis qu'à la condition de prêter serment de fidélité à Napoléon III. Il arriva aux élections de 1857 que deux Députés républicains, Carnot et Goudchaux furent élus, ils refusèrent de prêter le serment de fidélité à l'Empereur et ils ne furent pas admis à siéger. C'est alors que le Senatus-Consulte de 1858 imagina le serment préalable . Avant de faire le moindre acte de candidature, il faut prêter le serment de fidélité à l'Empereur simplement par écrit, et sans aucun commentaire par la signature d'une formule. Cette disposition disparaît naturellement avec la chute de l'Empire et la constitution de 1875 revient à l'ancienne règle : il n'y a aucune formalité à accomplir

Source : BIU Cujas

pour poser sa candidature à une fonction quelconque, et on peut même être élu sans avoir fait acte de candidat.

Mais, en 1889, la République subit une crise : le Boulangisme, crise grave de désaffectation et de découragement à l'égard des institutions républicaines. Le général Boulanger, personnalité d'ailleurs assez falote, politicien radical, jouissant d'une popularité difficilement explicable (bel homme, barbe blonde, cheval noir, autorisation du port de la barbe aux soldats, réfectoires dans les casernes, peintures tricolores aux guérites) Il prétend poser sa candidature dans toutes les circonscriptions et, ainsi, plébiscité , se rendre maître de la République

C'est contre le Général Boulanger que sont alors prises deux dispositions. La première, c'est la suppression du scrutin de liste, qui aurait permis à l'aspirant dictateur de créer une espèce de grand courant populaire . La seconde, c'est l'interdiction des candidatures multiples sanctionnée par la déclaration de candidature. C'est l'objet de la loi du 17 Juillet 1889 : "Nul ne peut poser sa candidature dans plusieurs circonscriptions" et "on ne peut être élu que si l'on a fait une déclaration de candidature

Certains trouvent trop sévère le principe de l'interdiction absolue des candidatures multiples. Il y a eu des propositions tendant à permettre aux candidats de jouer leur chance dans un nombre limité de circonscriptions, deux ou trois. On rappelle d'autre part contre le principe que, au lendemain des désastres de 1871, M. Thiers reçut de l'élection multiple une autorité qu'il put mettre au service du pays.

Forme de la déclaration de candidature

Dans quelle circonscription le candidat peut-il se présenter ? Dans la seule circonscription où il a fait sa déclaration de candidature.

La déclaration de candidature doit être faite à la Préfecture. Elle peut être faite dans la forme écrite, d'une façon préférable par lettre recommandée; on peut faire une déclaration verbale, Enfin il est admis qu'on peut envoyer un mandataire. L'essentiel est que, lorsqu'est faite cette déclaration, on obtienne un récépissé. Il y a d'abord un récépissé provisoire et puis 24 heures après un récépissé définitif. La préfecture reçoit la déclaration de candidature et donne le récépissé provisoire; puis elle télégraphie ou téléphone au Ministère de l'Intérieur, on vérifie si le candidat n'a pas fait de déclaration de candidature autre part, et s'il n'en a pas fait, on lui donne le récépissé définitif

Source : BIU Cujas

de déclaration de candidature, moyennant lequel il peut faire acte de candidat.

Quand doit être faite la déclaration ?

La déclaration de candidature doit être faite au plus tard le cinquième jour avant celui de l'élection. La déclaration de candidature doit être faite le mardi; à cet effet, ce jour-là, jusqu'à minuit, un bureau reste ouvert à la Préfecture.

Cette règle du cinquième jour ne peut pas exister en cas de ballottage, en vertu de la loi du 21 Juillet 1927, le second tour de scrutin a lieu huit jours après le premier tour. Après le premier tour, il faut permettre soit aux candidats du premier tour, soit aux candidats nouveaux un certain temps de réflexion. Les candidatures pourront être déclarées jusqu'à la dernière heure du mercredi qui suit le premier tour.

Qui peut faire une déclaration de candidature ?

Tous les citoyens peuvent faire une déclaration de candidature. Le Préfet n'est donc pas absolument juge de l'éligibilité. Le Conseil d'Etat a déclaré que pour être citoyen, il fallait être mâle et majeur de 21 ans.

Sanctions de l'obligation de déclaration.

a) Sanctions pénales

Si l'on fait acte de candidat, alors que l'on n'a pas fait de déclaration de candidature, on s'expose 1° - à de très lourdes amendes pénales pouvant aller jusqu'à dix mille francs (équivalent de 50.000 d'aujourd'hui). D'autre part, les imprimeurs, afficheurs, distributeurs de bulletins d'une candidature irrégulière peuvent être condamnés à une amende de 5.000 francs.

b) Sanction administrative

2° - L'administration est autorisée, s'il y a candidature illégale, à saisir les bulletins et à supprimer les affiches, par conséquent à empêcher par les moyens dont elle dispose tous les actes de candidature irrégulière.

c) Sanction électorale

3° - La sanction électorale, Les bulletins au nom du candidat, qui n'a pas fait de déclaration de candidature ou qui a fait déclaration irrégulière, ne comptent pas dans le calcul de la majorité. Voilà par exemple un candidat qui n'a pas fait de déclaration de candidature, qui a 80.000 suffrages; il a un concurrent qui a 10.000 suffrages le candidat qui a 10.000 suffrages est proclamé élu. Il n'est pas nécessaire que la Chambre proclame l'inéligibilité du candidat qui n'a pas fait déclaration régulière de candidature. C'est le concurrent le plus favorisé qui est proclamé par la commission de recensement et c'est sur son admission que statue la Chambre. Aussi en 1889, M. Joffrin fut député de Paris quoique ayant eu moins de voix que son concurrent, le général Boulanger. Cette sanction est d'une sévérité qui s'explique

Source : BIU Cujas

seulement par les circonstances exceptionnelles de 1889.

Le nombre des membres des assemblées

Le Sénat de 1875 comprenait 300 membres; par suite de la réintégration de l'Alsace et de la Lorraine, la loi du 17 Octobre 1919 a porté ce nombre à 314.

Quant à la Chambre, depuis l'article 11 de la loi du 21 Juillet 1927, elle comprend 612 députés. La loi du 12 Juillet 1919 (qui a introduit en France pour deux législatures le scrutin de liste avec la représentation proportionnelle) réduisait le nombre des députés) 530. Aux élections de 1919, un très grand nombre de candidats demandèrent la réduction du nombre des députés. Le résultat fut cependant que cette législature de 1919, par la loi du 8 Mars 1924, éleva le nombre des députés à 584. Cette augmentation résulte d'un projet du gouvernement . Mais l'initiative en appartient à un député modéré, M. Cautru. Il faisait observer que c'étaient les campagnes qui allaient subir à peu près exclusivement les effets de la réduction et qu'il en résulterait une modification dans l'équilibre des partis, les campagnes étant considérées comme envoyant des représentants modérés.

Aux élections de 1924, grande campagne pour la réduction du nombre des députés. Le résultat fut cependant encore que la loi du 21 Juillet 1927 éleva le nombre des députés à 612. La Commission du suffrage universel avait proposé le chiffre de 611, la Chambre , sans qu'elle s'en aperçût, ajouta un député de plus. De cet historique il ressort que le nombre des députés va en s'accentuant.

Mais la question du nombre des députés mérite d'être examinée dans son principe. C'est la prendre par le tout petit côté que de la considérer du point de vue des économies; quelques députés de plus ou de moins ne font pas varier le niveau de l'océan des dépenses publiques? C'est aussi la considérer mesquinement que de joindre la diminution du nombre des députés à l'augmentation de l'indemnité parlementaire "Payez-vous plus, mais soyez moins".

En 1924, intervint une considération transitoire; les départements envahis n'avaient pas encore recouvré le plein de leur population. On ne pouvait leur en faire supporter la peine. Il fut décidé qu'ils conserveraient au minimum le nombre des députés qu'ils avaient avant la guerre.

Mais il y a des considérations permanentes sérieuses : 1°- tenue des assemblées; on reproche aux assemblées nombreuses d'être bruyantes , brouillonnes

Source : BIU Cujas

difficiles à diriger. Nous répondons que cette vue a priori n'est pas confirmée par l'expérience : la Belgique a connu des Assemblées restreintes et d'une turbulence inouie. L'Assemblée nationale de 1871, quoique nombreuse, fut d'une tenue parfaite.

2° - Responsabilité des élus. On dit que dans une assemblée nombreuse, la responsabilité se dilue. Si l'on n'a qu'un six-centième de responsabilité, on ne se sent pas responsable. Nous répondons que celui qui a un trois-centième de responsabilité a le coeur aussi léger.

3° - Indépendance des assemblées. - Les Assemblées peu nombreuses sont dans les mains du gouvernement : c'est pourquoi Napoléon III fit un Corps législatif de 250 membres. Au contraire, les Assemblées nombreuses sont libres, sensibles aux grands courants démocratiques. La Convention et l'Assemblée Nationale, nombreuses, ont été de grandes assemblées (Pour les Assemblées nombreuses, voir le discours de M. Joseph Barthélemy 14 Mars 1923).

La proclamation du résultat de l'élection par la commission de recensement

Quel est le titre d'un individu pour s'affirmer député ? C'est la proclamation qui est faite du résultat de l'élection par la commission de recensement.

Il faut en effet qu'il y ait une autorité qui constate et proclame le résultat de l'élection Il faut voir la règle dans son ensemble. Pour les élections municipales, le résultat est proclamé par le maire, les deux électeurs les plus jeunes et les deux plus âgés, ces cinq élisent un secrétaire. Pour les élections au Conseil général ou au Conseil d'arrondissement, la proclamation appartient au bureau de vote du chef-lieu de canton: le maire, 4 conseillers municipaux les plus anciens dans l'ordre du tableau et un secrétaire élu par les précédents. Pour les élections sénatoriales, c'est le bureau composé du Président du Tribunal civil et des deux électeurs les plus jeunes et les deux plus âgés et les électeurs sénatoriaux , plus un secrétaire. Enfin, lorsqu'il s'agit de la Chambre des députés, il y a un bureau de vote dans chaque commune, l'autorité qui va rapprocher tous les résultats des communes diverses pour proclamer un personnage député est la "Commission de recensement".

Comment est-elle composée ? Il y a la solution à tendance gouvernementale, et la solution à tendance de sincérité. La solution gouvernementale est celle du décret réglementaire du 2 Février 1852. Louis Napoléon avait composé cette commission de

Source : BIU Cujas

trois conseillers généraux désignés par le préfet et nomment eux-mêmes leur président. Cette Commission était trop exposée à l'influence gouvernementale.

Composition de la commission de recensement.

Aussi la loi du 9 Juillet 1913, dans son article II, et la loi du 12 Juillet 1919, dans son article 15 ont elles fait un effort dans le sens de la sincérité.

D'abord en ce qui concerne la composition de la Commission de recensement : 1° - Augmentation du nombre; il y a cinq membres au lieu de trois. Plus on est nombreux, plus il est difficile de frauder parce que le secret des fraudes est difficile à garder: le nombre est garantie de sincérité. 2° - Les Conseillers généraux ne sont plus désignés par le préfet; ce sont les quatre Conseillers généraux les plus anciennement nommés, à leur défaut, on prend des Conseillers généraux dans l'ordre du tableau; à défaut enfin, des conseillers d'arrondissement. 3° - Il y a un Président, qui est le Président du Tribunal civil du chef lieu; à défaut du Président du Tribunal civil du chef-lieu, le vice-président ou un juge dans l'ordre de l'ancienneté. On a pensé que le président du tribunal habitué professionnellement à l'impartialité et au respect de la loi, veillerait à la sincérité des opérations.

Les lois nouvelles ont, en second lieu, accéléré les opérations. En 1852, avec la difficulté des communications, on avait pensé que quatre jours étaient nécessaires, entre le jour de l'élection et le jour du recensement. Le recensement avait lieu le jeudi suivant le jour de l'élection. La loi du 9 Juillet 1913 a décidé dans son article 15 que le recensement aurait lieu le mercredi au lieu du jeudi.

Les attributions de la commission de recensement

Le rôle de la commission de recensement est en principe, purement mathématique; elle doit faire l'addition des résultats des divers procès-verbaux des communes. Elle n'est pas juge en premier ressort de la validité de l'élection; elle n'a pas à vérifier si les scrutateurs se sont trompés ou non dans le calcul des votes. Il y a les résultats des procès-verbaux des communes; la commission de recensement prend ces procès-verbaux et fait l'addition. Cependant elle est admise à statuer provisoirement jusqu'à ce que la Chambre statue définitivement sur l'attribution des bulletins douteux, qui sont annexés au procès-verbal. (ou plutôt qui doivent l'être, car les maires ruraux sont assez souvent négligents).

Source : BIU Cujas

La Commission doit statuer en séance publique

4° - Une dernière règle de sincérité, c'est que la commission de recensement doit statuer, en séance publique; il est dressé procès-verbal de l'opération.

Si la commission de recensement refusait de statuer, ce serait la Chambre elle-même qui ferait la proclamation des résultats (Ce fait s'est produit au lendemain des élections de 1928 pour l'Ariège. La Chambre a proclamé M. Paul Laffont, et aussi pour St-Denis sur le rapport de M. Louis Rolland le 6 Juillet 1928 la Chambre a 1° proclamé M. Clamamus, 2° annulé l'élection).

Jugement de la régularité de l'élection

D'après l'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875, "chaque Chambre est juge de l'élection de ses membres et de la régularité de leur élection" C'est la Chambre pour les députés, le Sénat pour les Sénateurs qui est juge de la régularité de l'élection. Situons encore cette solution dans l'ensemble du contentieux électoral : pour les élections communales (conseil municipal, maire et adjoints). le contentieux appartient au Conseil de Préfecture. Pour le Conseil général, le contentieux appartient au Conseil d'Etat. Pour les élections législatives, chaque Chambre est juge de l'élection de ses membres. Pour les élections administratives, ce sont des tribunaux, pour les assemblées législatives, ce sont les Chambres elles-mêmes.

Le contentieux des élections en général

Cette compétence de chaque Chambre pour juger de l'élection de ses membres est établie en France par une tradition très ferme et qui n'a été interrompue que par le régime spécial de l'An VIII.

Comment on essaie de justifier la solution traditionnelle qui confie aux Assemblées législatives le contentieux des élections

Mais si la solution est traditionnelle, elle n'est pas indiscutable. Comment tente-t-on de la justifier ?

On invoque tout d'abord l'indépendance de la Chambre à l'égard du pouvoir judiciaire. Or, l'indépendanc e du pouvoir législatif n'est pas en jeu, il s'agit de savoir si une opération électorale a été régulière ou non. On invoque encore la souveraineté parlementaire: c'est une formule vide de sens. En réalité, nous nous trouvons devant une question contentieuse, devant un litige portant sur des questions de Droit; il serait logique que ce fût une juridiction qui statuât.

Tendance à enlever aux Assemblées le contentieux des élections

Aussi, une tendance nouvelle dans le Droit constitutionnel général enlève aux Chambres la connaissance du contentieux des élections pour le confier à des juridictions. C'est ce qui a lieu notamment en Angleterre. C'est la Chambre des Communes elle-même.

Source : BIU Cujas

qui a déclaré qu'elle n'était pas apte, au lendemain d'une lutte électorale, à juger impartialement de la validité de l'élection de ses membres, et c'est elle qui s'est dépouillée de cette prérogative au profit du pouvoir judiciaire. D'ailleurs, suivant une solution souvent heureuse, la réclamation contre une élection est ce que l'on appelle une "actio periculosa", dangereuse pour celui qui l'intente. Qui réclame l'annulation d'une élection, doit déposer une somme d'argent, perdue en cas d'insuccès La constitution allemande de 1919 (dite de Weimar art. 31) a institué près du Reichtag, un Tribunal électoral: il comprend des membres du Reichtag choisis par lui pour la durée de la législature, et de membres du tribunal administratif de l'Empire.

D'après l'article 19 de la Constitution polonaise, seules les élections non contestées sont vérifiées par la Diète; s'il y a contestation, la Cour suprême est compétente.

Quelle est la nature de la mission d'une Chambre dans la vérification des pouvoirs ? La réponse est donnée par le texte même de la constitution :

Nature de la mission de la Chambre statuant sur la vérification des pouvoirs

"Chaque Chambre est juge.....", la fonction de la Chambre est donc une fonction juridictionnelle. De cette notion découle une série de conséquences :

1° - La Chambre étant juge , doit, comme un juge, respecter la loi. Le défaut de sanction de cette obligation ne change rien au fond du droit La Cour de Cassation ne s'exposerait à aucune sanction si elle violait la loi: il n'y a pas de doute cependant qu'elle soit soumise à la loi.

Action de la Chambre : elle ne pourrait pas admettre à siéger sur ses bancs, un candidat qui serait inéligible. Cependant, la thèse inverse a été soutenue en 1879 par M. Clemenceau à propos de l'élection de Blanqui; en 1889, par M. Cuneo d'Ornano. L'un et l'autre soutenaient cette thèse inadmissible: "la Chambre est juge" donc elle est souveraine; elle n'est pas liée par la loi. Le propre du juge est d'être lié par la loi.

2° - Du caractère juridictionnel de la mission de la Chambre, il résulte , en second lieu, que, en théorie, le vote de chaque député est un vote individuel, un vote de conscience et pas un vote de parti. Donc le député ne peut pas monter à la tribune expliquer son vote.

3° - De la mission juridictionnelle de la Chambre, découle encore cette conséquence : les plaintes contre une élection ne peuvent pas don-

Source : BIU Cujas

ner lieu à des poursuites pour diffamation.

4° - Les témoins cités dans la procédure de vérification des pouvoirs, sont astreints à toutes les obligations et profitent de toutes les immunités des témoins en justice.

a) ils sont obligés de prêter serment.

b) Une fois qu'ils ont prêté serment ils sont obligés de dire toute la vérité sous peine de sanction pénale.

c) D'autre part, profitent des immunités des témoins , ils peuvent parler librement et ne seront pas poursuivis pour diffamation par ceux que leur témoignage pourrait gêner.

5° - Le caractère juridictionnel de la mission des Chambres s'oppose à une intervention du gouvernement dans la vérification des pouvoirs. Les ministres ne posent pas la question de confiance, ils ne sont pas à leurs bancs, Ils s'abstiennent au vote.

Le 14 Novembre 1929, une exception, motivée par les circonstances nationales a amené M. Tardieu à la tribune au sujet de l'élection de M.Pfféger dans le Haut-Rhin.

Exceptions à la règle que la mission de la Chambre chargée de juger une élection est une mission juridictionnelle

Cependant, certaines règles sont en contradiction avec l'idée que la mission de la Chambre est celle d'une juridiction .

1° - Le vote est public. Un député peut être validé à main levée; ce qui comporte une certaine publicité, mais s'il y a une demande de scrutin, elle se fait à la tribune, on connaît donc le nom des députés qui ont voté pour et de ceux qui ont voté contre la validation du député intéressé. Or, c'est la règle française (controverse d'ailleurs à la règle anglo-saxonne) qu'on ne connait pas l'opinion des juges et que, la décision d'une juridiction est toujours censée prise à l'unanimité.

2° - Une juridiction ne statue que si elle est saisie. Au contraire, la Chambre ou le Sénat, doivent toujours examiner la validité d'une élection, même s'il n'y a pas de réclamation. En outre, la Chambre doit toujours statuer même en cas de démission . Un candidat , qui a commis des actes irréguliers, ne peut pas échapper à la flétrissure qui viendrait de la déoision de la Chambre en donnant sa démission; la démission est refusée et la Chambre invalide le Député. C'est une question de moralité.

Si théoriquement la mission de la Chambre est juridictionnelle, pratiquement la politique est déterminante, on n'a vu que très exceptionnellement une majorité invalidant un de ses membres.

Source : BIU Cujas

D'autre part, il n'y a aucune des garanties de l'ordre juridictionnel; le député qui a été proclamé par la Commission de recensement est présent, il influe sur ses collègues, il peut monter à la Tribune et se défendre. Mais celui qui a été battu, qui est peut-être victime d'agissements coupables n'a aucun moyen juridique. S'il ne trouve pas un député pour monter à la Tribune et faire valoir ses réclamations, sa voix ne serapas entendue. Il n'y a pas de règles sur les dossiers; les documents ne sont pas cotés; il n'y a pas de bordereau de pièces. Les membres des commissions ne prennent pas leur rôle au sérieux; le nombre des présences est souvent dérisoire.

La décision de la Chambre est préparée par un bureau; c'est-à-dire une formation de la Chambre désignée par le sort. A son tour, le bureau tire au sort cinq membres qui constituent la sous-commission. La sous-commission prépare le travail du bureau. C'est le bureau qui fait son rapport à la Chambre . Les élections sont jugées de la façon suivante : il y a un bureau: on tire 5 membres, c'est ce que l'on appelle la sous-commission, ces 5 membres examinent le dossier et font leur rapport au bureau qui en discutera.

Comment sont jugées les élections

Lorsque le bureau se réunit, il peut arriver que les 5 membres de la sous-commission sont absents. Donc, aucune espèce de garantie. On ne peut pas dire que ce soit là une opération juridictionnelle avec les garanties de la juridiction.

Décisions que peut prendre la Chambre statuant sur la vérification des pouvoirs.

Une Chambre statuant sur la vérification des pouvoirs, peut prendre diverses solutions :

Décision provisoire l'Enquête

1°- Une solution provisoire : l'enquête La Chambre n'est pas suffisamment éclairée, elle décide qu'il y a lieu de procéder à une enquête sur l'élection; elle nomme une commission. Le député peut désigner un de ses collègues pour suivre les travaux de cette commission. Elle entend les témoins assujettis aux règles du témoignage en justice. Le député soumis à enquête est dit "ajourné", sa situation est diminuée; il assiste aux séances de la Chambre ; il peut monter à la tribune, mais il ne peut ni déposer des propositions, ni voter. Il ne faut pas confondre le député ajourné avec celui dont l'élection n'a pas été encore validée: celui-là est simplement privé du droit d'initiative, mais il peut voter.

2° - La Chambre peut prendre une des

Source : BIU Cujas

Décisions définitives. La validation

plusieurs définitions suivantes :

a) c'est d'abord la validation. La Chambre doit valider, même s'il y a eu des manoeuvres irrégulières dans le cas où ces manoeuvres irrégulières n'ont pas été suffisantes pour changer le résultat de l'élection. Un député qui est élu à 2.000 voix de majorité ne doit pas être invalidé, même s'il est démontré qu'il a acheté dix voix. La Chambre doit encore valider, même si elle estime le candidat indigne. Il y a eu cependant des tentatives de moralisation par voie d'invalidation, notamment pour l'abbé Grégoire invalidé sous la Restauration comme régicide, pour M. Wilson qui avait vendu des décorations, etc...

L'annulation de l'élection ou invalidation

Il peut aussi y avoir annulation de l'élection; le député est dit alors invalidé. De nouvelles élections doivent avoir lieu dans un délai de trois mois, mais en vertu d'une pratique, qui ne se justifie guère, ce délai de trois mois court à partir du moment où le Ministère de l'Intérieur a reçu notification de l'invalidation par la Chambre intéressée. Par conséquent, tant que la Chambre intéressée n'a pas fait cette notification, le Ministre de l'Intérieur ignore sa décision.

Proclamation d'un autre candidat

Enfin, la Chambre peut proclamer élu un candidat autre que celui qui a été proclamé, soit par la Commission de recensement, soit par le Président du tribunal civil pour les sénateurs, mais cela ne peut avoir lieu qu'au cas où il y a eu une erreur dans le compte matériel des votes. Il est évident que la Chambre en cas d'indignité, ou en cas de manoeuvre, ou de corruption ne pourrait pas proclamer élu un individu à la place de celui qui a été proclamé.

La durée du mandat législatif

Considérations qui tendent à son allongement

Les députés sont élus pour quatre ans et les sénateurs pour neuf ans. Le problème de la durée du mandat législatif suppose la solution de questions de principe. D'abord, il y a des considérations qui tendent à allonger le mandat législatif. Il faut 1° - que le mandat soit assez long pour que l'élu puisse se mettre au courant de ses fonctions.

2° - qu'il soit assez long pour qu'une Assemblée ait le temps d'accomplir une oeuvre, et c'est la considération pour laquelle on a récemment porté, de quatre ans à six ans, la durée du mandat municipal.

3° - Il faut que le mandat soit assez long pour qu'au moins pendant un certain temps l'élu puisse agir suivant sa conscience et en dehors de la

Source : BIU Cujas

crainte de la réélection.

Enfin, 4° il y a une idée particulière : la Chambre qui représente la stabilité, la modération, la pondération, la Chambre haute doit avoir un mandat plus long que la Chambre populaire.

Considérations qui tendent à raccourcir le mandat parlementaire

Mais, il y a par contre des idées qui tendent à raccourcir le mandat parlementaire. Il faut que le mandat soit assez court pour que d'une part l'élu n'oublie pas la volonté populaire qui l'a élu, et pour que, d'autre part, il pense qu'il faudra qu'il rendre compte à nouveau devant les électeurs, de l'exercice du mandat qui lui a été confié.

Il faut aussi que le mandat soit assez court pour que l'élu représente véritablement la volonté populaire.

Il y a donc deux conceptions qui se heurtent, l'une se préoccupant du bon exercice du mandat et tendant à allonger le mandat et l'autre, la préoccupation démocratique qui tend à maintenir l'élu près du peuple et sous l'influence du peuple et qui a pour conséquence de raccourcir la durée du mandat législatif. Il en résulte qu'au point de vue historique plus la démocratie triomphe, plus le mandat est court. La démocratie a atteint son maximum avec la constitution montagnarde du 24 Juin 1793. Aussi c'est elle qui fixe la plus courte durée du mandat : un an. Le summum de l'esprit de conservation a été atteint par M. de Villèle, sous la Restauration, aux environs de l'année 1824; Aussi, à cette époque, on a la loi de Villèle ou de septennalité, qui porte le mandat législatif à sept ans. Entre ces deux extrêmes, les constitutions se placent également d'après leur esprit démocratique: en 1791, deux ans, en l'an III, trois ans; la Charte de 1814, cinq ans. Le second Empire, qui était aussi une période de réaction, six ans. Alors la constitution de 1875 adopte toujours sa solution moyenne, modérée, transactionnelle, elle fixe le mandat législatif à quatre ans pour les députés.

La durée du mandat législatif peut être modifiée

Cette durée du mandat législatif, peut être modifiée anormalement soit dans le sens de la prolongation, soit dans le sens du raccourcissement.

Mais il est évident qu'une assemblée, en allongeant le mandat ne peut s'appliquer à elle-même le bénéfice de cette prolongation. Cependant, il y a eu dans l'histoire deux exemples contraires à cette idée.

D'après la Charte du 4 Juin 1814, la Chambre était élue pour cinq ans et renouvelable chaque

Source : BIU Cujas

année par cinquième. M. de Villèle était inquiet de cette élection qui, chaque année ébranlait la majorité conservatrice du gouvernement. Il fait voter la loi dite de Villèle qui, d'une part, supprime le renouvellement partiel, d'autre part prolonge la durée du mandat législatif de cinq à sept ans, et enfin décide que tous les députés en fonction au moment où la loi est votée seront en fonction pour sept ans. Une dissolution les empêchera de profiter de ce délai.

Nous avons eu en second lieu l'expérience de la guerre, La Chambre élue en 1914 arriva à la fin de son mandat avant que la démobilisation fût opérée. Il était donc très difficile de procéder à des élections sincères, les hommes sous les drapeaux, les pays dévastés ne pouvaient pas voter, etc...Le Parlement se prorogea lui-même . La force majeure excusa cette mesure anormale, mais une Chambre élue pour une durée déterminée, et qui se prolonge elle-même , commet un abus de pouvoir envers la Constitution et un abus de confiance envers le peuple.

Modifications dans le sens du raccourcissement du mandat législatif

La mort

La démission

Il y a maintenant des modifications dans le sens du raccourcissement du mandat législatif, et d'abord des modes individuels.

1°- La mort ; 2° - La démission. Jusqu'à quel point un individu investi d'une fonction publique soit élu, soit non élu a-t-il le droit de se démettre de cette fonction ? En Angleterre, un membre de la Chambre des Communes est considéré comme chargé d'une mission, d'un devoir dont il n'est pasmaître et dont il ne peut s'affranchir à son gré. Le député ne peut démissionner. La pratique a tourné la difficulté; il reste, des temps féodaux, une série de titres nus ne correspondant plus à des fonctions réelles et qui sont incompatibles avec le mandat législatif (bailli de certains manoirs) Le commoner obtient une de ces fonctions et s'en démet aussitôt. C'est une complication bien inutile.

En France, d'une façon générale, la démission doit être acceptée. Un fonctionnaire ne peut pas s'en aller s'il le veut; il faut que sa démission soit acceptée par ses supérieurs hiérarchiques compétents. Le fonctionnaire démissionnaire a le devoir de continuer l'exercice de sa fonction, et sa fonction ne cesse que le jour où son successeur est installé.

Pour les maires et adjoints, il y a une loi spéciale, Autrefois, on ne pouvait pas imposer

Source : BIU Cujas

sa démission de maire ou d'adjoint; il fallait que la démission fût acceptée par le Préfet: une loi spéciale a décidé que le maire ou l'adjoint peut donner sa démission par une première lettre recommandée adressée au Préfet et par une seconde démission adressée un mois après; l'envoi de cette seconde lettre libère le démissionnaire de ses devoirs.

Pour les Chambres, nous n'avons que la disposition de l'article 10 de la loi du 16 Juillet 1875. Après avoir dit que "chacune des deux Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres", la loi continue : "elle peut seule recevoir leur démission"

Le règlement de la Chambre, dans son article 5, applique le principe dans ses termes "tout député dont les pouvoirs ont été vérifiés peut se démettre de ses fonctions". On ne peut donc pas échapper à la vérification des pouvoirs, en donnant préalablement sa démission.

Les démissions sont adressées au Président de la Chambre, qui en envoie immédiatement copie au Ministre de l'Intérieur, parce qu'il appartient au gouvernement de convoquer le corps électoral, pour désigner le successeur du député démissionnaire.

L'acceptation d'une fonction publique compatible

3° - Un autre mode de fin anormale du mandat, c'est l'acceptation d'une fonction publique même compatible (V. Infra) ou l'élection à une autre Chambre.

La déchéance

Le dernier mode individuel de cessation prématurée des fonctions, c'est la déchéance, la perte obligatoire du mandat législatif. La déchéance est possible et doit l'être; en vain invoque-t-on l'impossibilité théorique de cette mesure, un mandat donné par le peuple souverain ne pourrait être enlevé que par lui! C'est une thèse absurde : un criminel ne doit plus avoir le droit de siéger. La déchéance doit être possible, mais il faut qu'elle soit difficile, car c'est chose grave de priver un élu de son mandat. Elle ne doit avoir lieu que pour des causes précises, définies, déterminées; on ne peut pas permettre à une Assemblée de prononcer la déchéance d'un élu pour une indignité qu'elle apprécierait.

La déchéance doit être prononcée par des autorités présentant toutes les garanties nécessaires A ce point de vue, on trouve dans la législation, comparée deux systèmes : d'une part, la déchéance prononcée par un tribunal, une haute juridiction (c'est le système allemand, dans le Reich, en Bavière), c'est le système traditionnel de la France.

Tout député ou Sénateur qui, au cours de

Source : BIU Cujas

son mandat, perd l'électorat, perd l'éligibilité et doit perdre aussitôt le mandat dont il était investi

On perd l'électorat par une condamnation dont la conséquence est la privation de l'électorat Cette disposition a été appliquée au mois d'Août 1928, lorsque MM. Ricklin et Rossé, ont été condamnés par la Cour d'Assises de Colmar à un emprisonnement pour crime. Or, d'après le décret organique du 2 Février 1852 l'emprisonnement pour crime emporte privation de l'électorat. Il était donc obligatoire de prononcer leur déchéance .

La déchéance est organisée par le décret organique du 2 Février 1852, article 27 : "Sera déchu de la qualité de membre de la Chambre des Députés, tout député qui, pendant la durée de son mandat aura été frappé d'une condamnation emportant la perte du droit d'être élu, La déchéance sera prononcée par le corps législatif sur le vu des pièces justificatives". Par conséquent, la déchéance ne s'opère pas de plein droit, elle doit être prononcée par le corps législatif, c'est-à-dire par la Chambre ou par le Sénat. Elle ne produit son effet que du jour où elle est prononcée. Jusqu'au jour où la déchéance est prononcée, le député continue à remplir ses fonctions, il peut voter et son vote est valable. Il reste couvert par l'immunité parlementaire, il a droit à son indemnité , etc..

La Chambre ne peut statuer que si elle est saisie par le Gouvernement. Le Gouvernement donne connaissance officielle à la Chambre du jugement portant condamnation. Si le Gouvernement ne saisit pas la Chambre, la Chambre ne pourra pas statuer; seulement avec le régime parlementaire, la responsabilité du Gouvernement devant les Chambres, cette règle ne présente pas beaucoup d'inconvénient: parce qu'un gouvernement qui, arbitrairement, garderait par devers lui la connaissance d'une condamnation et s'abstiendrait de communiquer à la Chambre les pièces justificatives, serait interpellé, renversé.

La déchéance doit être prononcée par la Chambre, mais cela ne signifie pas que la Chambre soit libre, il faut qu'elle se conforme au droit; s'il est démontré que le parlementaire a perdu l'électorat, la Chambre doit déclarer qu'il a perdu l'éligibilité et prononcer la déchéance du mandat législatif. La controverse est la même que celle que nous avons rencontrée à propos de la vérification des pouvoirs.

Source : BIU Cujas

Dans les sommets de l'organisation juridique, le respect de la loi ne peut pas être sanctionné et dépend seulement de la bonne volonté de ceux qui sont obligés par la loi.

La dissolution

Il y a un mode collectif de fin prématurée du mandat législatif: c'est la dissolution la dissolution est la révocation en masse de tous les membres composant une assemblée.

En France elle n'existe que pour la Chambre des députés; le Sénat ne peut pas être dissous. Elle est prononcée par le Président de la République par un décret pris en Conseil des Ministres, mais sur l'avis conforme du Sénat. Il faut remarquer cette expression: "Sur l'avis conforme". Cela signifie que le président de la République est obligée de se conformer à l'avis du Sénat. Si le Sénat refuse l'autorisation, la Chambre ne peut pas dissoudre. C'est là une règle qui paralyse l'exercice de sa prérogative par le chef de l'Etat. Et cependant, elle a été adoptée dans le dessein de la faciliter. En effet, le maréchal de Mac-Mahon président de la République, au moment du vote de la constitution, considérait la dissolution comme une arme éventuelle du régime parlementaire; il redoutait que, seul, le chef de l'Etat, n'osât pas l'exercer. C'est pour lui donner l'audace nécessaire que le Maréchal a demandé de pouvoir s'appuyer sur le Sénat.

La dissolution n'est pas une atteinte mais un hommage à la souveraineté du peuple. Elle donne la parole au peuple sur un problème déterminé.

La Constitution de 1875 est la seule constitution républicaine qui donne au chef de l'Etat ce droit de dissoudre; et c'est là un des traits par lequel se manifeste le caractère monarchique de notre constitution. La dissolution existait naturellement dans les chartes de 1814 et de 1830 et la dissolution fut fréquente sous les deux chartes. Elle était d'ailleurs une mesure infiniment moins désagréable qu'aujourd'hui; avec une poignée infime d'électeurs censitaires, la campagne ne comportait ni fatigues, ni dépenses, d'autre part le mandat était gratuit et la dissolution ne privait personne de son gagne pain.

En Angleterre, lorsque la Chambre des Communes était élue pour sept ans, la dissolution était un moyen pour le gouvernement de

Source : BIU Cujas

choisir l'époque la meilleure pour procéder à des élections générales; il était entendu que sept ans , c'était beaucoup trop long, mais aux environs de la 5ème année, le gouvernement choisissait le moment où il y avait lieu de procéder aux élections et prononçait la dissolution. En Angleterre, la dissolution a toujours été et est encore un instrument normal du régime parlementaire.

En France, il y a un obstacle particulier, à l'heure actuelle, à l'exercice du droit de dissolution, c'est le souvenir de l'usage qu'en fit le Maréchal de Mac-Mahon à l'occasion des événements du 16 Mai 1877.

La Chambre paraissait trop républicaine au chef de l'Etat, celui-ci renvoya le ministère Jules Simon, et constitua un ministère de Broglie qui : 1°- suspendit le service ordinaire pour un mois; 2° - à la fin de cet ajournement, prononça la dissolution de la Chambre. Les 363 députés dela majorité républicaine menés à la lutte par Gambetta furent réélus, malgré les efforts du ministre de l'Intérieur, M. Fourtou. Mac-Mahon s'est donc servi du droit de dissolution dans un esprit antirépublicain et de plus, il a été vaincu. Pour ce double motif, la dissolution prend les apparences d'un Coup d'Etat. C'est une arme morte dans l'arsenal constitutionnel

Mode de renouvellement des Chambres

Comment les Chambres sont-elles renouvelées La réponse est donnée pour le Sénat par l'article 7 de la loi du 9 Décembre 1884 :"Les membres du Sénat sont élus pour neuf années. Le Sénat se renouvelle tous les trois ans". Tous les trois ans, un tiers du Sénat est donc soumis à réélection.

D'autre part, l'article 15 al. 2 de la loi du 30 Novembre 1875 porte :"La Chambre se renouvelle intégralement"

Renouvellement intégral et renouvellement partiel

On se trouve donc en présence de deux systèmes sur le renouvellement des assemblées : renouvellement intégral, renouvellement partiel. Il y a renouvellement intégral, lorsque tous les membres d'une même assemblée arrivent au même jour et à la même heure à la fin de leur mandat. Au contraire, il y a renouvellement partiel, lorsque l'assemblée est divisée en fractions dont chacune arriverait à une date différente à la fin de son mandat.

Dans la constitution directoriale du 5 Fructidor, an III, les deux Conseils étaient élus pour trois ans et renouvelables chaque année par

Source : BIU Cujas

tiers. Dans la constitution de l'An VIII, le Corps législatif et le Tribunat étaient également renouvelables par fractions. Dans la charte du 4 Juin 1814 la Chambre des députés était élue pour cinq ans et renouvelable chaque année par cinquième.

Au contraire, le renouvellement intégral alors inscrit dans la constitution montagnarde du 24 Juin 1793 dans la loi de Villèle de Septennalité du 9 Juin 1824, la Charte du 14 Août 1830, la constitution du 4 Novembre 1848, la constitution du 14 Janvier 1852 et enfin dans la loi organique du 30 Novembre 1875.

Quel est au point de vue doctrinal le meilleur des deux systèmes

a) Le renouvellement intégral organise la périodicité de la tempête, tous les quatre ans, une grande secousse politique agite l'ensemble du pays. Mais le renouvellement partiel organise la fièvre chronique; perpétuellement une petite agitation trouble la nation. A ce point de vue, on ne peut guère décider, ni pour l'un ni pour l'autre.

b) On dit que le renouvellement intégral entraîne la caducité des travaux parlementaires, qui ne sont pas arrivés à la force voulue. Est-ce un grand malheur. En Angleterre, quand une Chambre des Communes meurt il y a un balayage complet de tout ce que cette Chambre des Communes a fait, si ce n'est pas arrivé à la forme de loi, et les Anglais trouvent que c'est là une règle salutaire. Mais, en France, les règlements des Chambres ont sauvé une quantité de travaux parlementaires. Tout d'abord un vote émis par l'une ou par l'autre Chambre reste en vigueur et il attend, éternellement que l'autre Chambre par son vote parallèle lui donne force de loi

b)En outre, tous les travaux parlementaires, par exemple les rapports déposés par des parlementaires au cours d'une législature deviennent caducs par la fin de la législature; mais un député de la législature suivante peut toujours déclarer qu'il reprend un rapport de son prédécesseur. Par conséquent, le renouvellement intégral n'a pas d'inconvénient sérieux à ce point de vue; il a simplement l'avantage de débarrasser tout de même l'ordre du jour d'une quantité de projets ou propositions morts-nés, qui souvent n'ont pas été déposés d'une façon extrêmement sérieuse.

c) On reproche au renouvellement intégral d'amener une Chambre à peu près entièrement nouvelle et qui doit refaire son apprentissage. C'est là un inconvénient théorique, car, tout renouvellement intégral est un renouvellement partiel, attendu

Source : BIU Cujas

qu'il y a une quantité de députés anciens qui sont réélus.

d) On dit que le renouvellement intégral entraîne de brusques sautes de politique. Sans doute, mais l'expérience du Directoire et l'expérience de la Restauration sont là pour montrer que le renouvellement partiel avec ses élections trop fréquentes entretient un malaise permanent. On peut souhaiter que de temps en temps il y ait un large courant démocratique qui renouvelle les assemblées. Donc au point de vue doctrinal, la véritable solution est celle de la constitution de 1875, qui a décidé que la Chambre des députés se renouvellerait intégralement, tandis que le Sénat se renouvellerait partiellement, le renouvellement partiel étant en effet le propre des assemblées de modération et de pondération. Ainsi la constitution de 1875 a combiné les avantages des deux systèmes. Le 10 Avril 1924, la Chambre des députés, par un vote de surprise a , par 431 voix contre 31 , adopté un projet qui établissait le mandat de six ans et le renouvellement partiel. Le renouvellement partiel n'était là d'ailleurs que pour masquer le désir des députés de prolonger leur mandat. Cette réforme n'a pas encore été votée par le Sénat

Le fonctionnement des Chambres

Epoques auxquelles les Chambres peuvent exercer leurs fonctions

Lorsque l'Assemblée nationale eut à examiner le problème de savoir à quel moment de l'année les Chambres pourraient exercer leurs fonctions constitutionnelles, elle se trouva en présence de deux expériences constitutionnelles opposées.

La permanence des assemblées.

Dans la tradition républicaine, l'Assemblée fixe souverainement l'époque où il lui plaît d'exercer ses fonctions. Ce système est qualifié système de la permanence des assemblées et devrait s'appeler plutôt système de la permanence de la session; car il implique non pas un fonctionnement ininterrompu mais une possibilité ininterrompue de fonctionner.

Le système de la permanence des sessions a pour inconvénient de créer une activité un peu brouillonne des Chambres. Il ne faut pas que les sessions durent très longtemps; les fins de sessions sont des périodes assez fâcheuses, la Chambre

Source : BIU Cujas

énervée est prête à commettre toutes sortes d'erreurs au grand détriment du pays.

D'autre part, la vie des ministres et surtout la vie du Président du Conseil pendant la durée des sessions est une vie extrêmement dure. Un président du Conseil qui remplit son rôle doit être, en principe, toujours à son banc, pour diriger la majorité, la regrouper, l'empêcher de se retirer, le système de la permanence ne laisse pas au gouvernement le temps nécessaire à la réflexion et au repos.

La fixation des sessions par le gouvernement

A l'opposé, il y a le système de la fixation souveraine des sessions par le gouvernement C'est le système monarchique. Le Roi convoque les Chambres, quand il lui plaît de les convoquer. C'était le système de la Charte de 1814; c'est aussi le système qui se trouve actuellement en vigueur en Angleterre, Le Roi d'Angleterre théoriquement convoque les Chambres quand il lui plaît. Seulement les Chambres ont imaginé un moyen de forcer la main à la couronne; elles votent une série de lois extrêmement importantes et ne les votent que pour un an. Dans les lois expirant annuellement, il y a le "mutiny act", qui impose l'obéissance aux militaires, de sorte que si la couronne laissait expirer cette loi, les militaires ne devraient plus l'obéissance au Roi. Il y a aussi le budget qui est voté annuellement, et si le Roi ne convoquait pas les Chambres il n'aurait pas son budget. Alors le principe de l'annualité du budget est un principe qui a été admis en Angleterre du budget est un principe qui a été admis en Angleterre précisément pour forcer le Roi à convoquer les Chambres.

Le système établi par la Constitution de 1875

Voilà donc les deux systèmes en présence dans lesquels se trouvait l'Assemblée Nationale en 1875; naturellement l'Assemblée Nationale était plutôt portée du côté du système monarchique, du système des Chambres convoquées exclusivement par le gouvernement. Toutefois, M. Laboulaye, rapporteur de la Commission des Trente, fit remarquer que ce système est assez difficilement compatible avec le régime parlementaire, dans lequel les Chambres sont chargées de contrôler le gouvernement; le gouvernement, en effet, n'aurait qu'à ne pas convoquer les Chambres, il serait souverain. Il faut que les Chambres puissent contrôler le gouvernement sans sa permission.

Encore une fois placée entre la tradition républicaine et la tradition monarchique, l'Assem-

Source : BIU Cujas

blée nationale a adopté une solution intermédiaire

Il y a des sessions. La session est la période au cours de laquelle une Chambre peut exercer ses attributions constitutionnelles. C'est au cours de la session que la Chambre tient, aux dates qu'elle fixe elle-même, des séances. Mais on peut imaginer qu'au cours d'une session une Chambre n'use pas de la faculté juridique de se réunir ouverte par la session.

Le principe de la Constitution de 1875 est celui de la tradition monarchique. Les Chambres sont convoquées en session par le président de la République.

Mais à ce principe, est apporté une exception capitale; celle de la session ordinaire. Il y a une session ordinaire, qui est règlementée par l'article I de la loi du 16 Juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics. Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année de plein le second mardi de Janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République. Il n'y a pas de décret de convocation le Président de Chaque Chambre fait seulement connaître à ses collègues l'heure de la séance. L'article ler de la loi du 16 Juillet 1875 donne bien au Président de la Répunlique le droit de convoquer la Chambre le ler Janvier, ou bien de ne pas clore la session extraordinaire, qui a été convoquée au mois d'Octobre ou de Novembre. Mais en fait, d'après une tradition constante, la session extraordinaire est close à la fin du mois de Décembre, et jamais entre le ler Janvier et le second mardi de janvier, le Président de la République n'use de son droit de convocation.

Si le gouvernement ne convoque pas la session ordinaire, la clôture lui revient. Seulement le Président de la République ne peut prendre cette mesure que lorsque la session ordinaire a duré cinq mois au moins. Pendant cette durée de cinq mois la Chambre siège quand il lui plaît, elle peut se donner des vacances, mais pendant ces vacances la session, c'est-à-dire la possibilité juridique de siéger, continue. Les vacances que se fixent les Chambres elles-mêmes ne prolongent pas la durée de la session ordinaire.

Le Chef de l'Etat n'est évidemment pas obligé de clore à l'expiration du cinquième mois. Pendant la guerre, la session ne fut ainsi jamais close.

Cette clôture a lieu en vertu d'un

Source : BIU Cujas

décret. En vertu d'une simple tradition, mais constante et comme hommage à la souveraineté du Parlement, ce décret est lu à la tribune par un ministre. Cette lecture peut interrompre un orateur et servir de réponse à une demande d'interpellation (Le 1er Juillet 1901, Waldeck-Rousseau a ainsi répondu à M. Zevaès).

Le droit d'ajournement du Président de la République

En second lieu, pendant la durée de cette session ordinaire : "Le président de la République peut ajourner les Chambres".(Art. 2 de la loi du 16 Juillet 1875). Toutefois l'ajournement ne peut excèder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session. L'ajournement enlève aux Chambres le droit d'exercer leurs fonctions et de siéger. Mais c'est un ajournement nommé prorogation, qui suspendrait la session pour une durée déterminée. L'ajournement peut durer au maximum un mois, mais lorsque le mois est expiré ou bien postérieurement, le Président de la République peut encore suspendre la session pour un mois. L'ajournement a pour effet de reculer la date de la fin possible de la session. La session ordinaire doit durer cinq mois utiles. Par conséquent s'il y a eu un ajournement d'un mois, la session ne peut être close que six mois après le second mardi de Janvier, si le président de la république a usé deux fois de ses prérogatives c'est sept mois après le second mardi de Janvier que le Président de la République pourra clore la session ordinaire.

L'utilité de cette institution del'ajournement c'est de permettre au Président de la République d'obliger la Chambre à aller réfléchir auprès des électeurs.

La pratique de l'ajournement

L'ajournement n'a été mis en oeuvre qu'une seule fois par le Maréchal de Mac-Mahon, au moment des événements du 16 Mai 1877. Il est apparu à ce moment-comme la préface de la dissolution. Il est d'ailleurs dans l'esprit de la dissolution on renvoie les Députés auprès de leurs électeurs pour qu'ils prennent contact avec eux et qu'ils réfléchissent; la dissolution c'est le renvoi aux électeurs pour être réélu ou pas.

L'ajournement ne s'applique qu'à la session ordinaire

L'ajournement , c'est-à-dire ce droit de suspendre la session, ne peut exister que pour la session ordinaire, parce que la constitution fixe une durée minima à cette session ordinaire, qui est de cinq mois, lorsqu'il s'agit au contraire des sessions extraordinaires, le Président de la République peut les clore, quand il veut.

Les sessions extraordinaires.

En outre, il y a des sessions extraordinaires.

Source : BIU Cujas

1° - de plein droit,
2° - sur la convocation obligatoire du Président de la République.
3° - Sur la convocation du Président de la République quand il lui plaît de convoquer.

1°-de plein droit
a)élection du président de la République

Lorsqu'il s'agit d'élire le Président de la République, les Chambres peuvent s'assembler de plein droit. Voici les deux hypothèses prévues par la constitution : en cas de décès ou de démission du Président de la République; les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit (Loi Constitutionnelle 16 Juillet 1875, art. 3) Cet adverbe "immédiatement" ne doit pas être entendu avec une rigueur mathématique. En fait, les Chambres se sont réunies de un à trois jours après la vacance inopinée de la Présidence.

Lorsqu'il s'agit de l'expiration normale des pouvoirs, , des pouvoirs du chef de l'Etat un mois avant cette expiration, le gouvernement est obligé de convoquer les Chambres pour faire procéder à l'élection du successeur. Mais si le gouvernement omet ce devoir, les Chambres s'assemblent de plein droit quinze jours avant cette expiration. En fait, les Chambres ont toujours été convoquées par le gouvernement, de sorte qu'on s'est trouvé à plusieurs reprises dans cette situation d'un Président de la République, dont les pouvoirs devaient finir dans un mois et d'un personnage qui était pendant un mois élu Président de la république sans pouvoir entrer en fonctions.

b) Proclamation de l'état de siège

En outre, les Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit, si, pendant l'intervalle des sessions, le gouvernement a proclamé l'état de siège, en vertu de l'article II de la Loi du 3 Avril 1879. L'état de siège est une mesure anormale, qui exalte les pouvoirs du gouvernement, et ceux de l'autorité militaire et qui supprime les libertés individuelles; il faut que les Chambres veillent sur cette période anormale et sur cette situation exceptionnelle. Au début de la guerre, le gouvernement a proclamé l'état de siège et les Chambres ne se sont pas réunies; il y a eu là inobservation de la loi.

2°-Convocation obligatoire par le président de la République
Demande de la majorité des Chambres

Le président de la République est obligé de convoquer les Chambres, si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre Les Chambres n'étant pas en session, les Députés peuvent faire circuler une liste de signatures et

Source : BIU Cujas

Maintien d'une classe sous les drapeaux

sénateurs de leur côté faire circuler une liste, une demande au Président de la République et si cette demande est signée par la moitié plus un des sénateurs et la moitié plus un des députés, le Président de la République est obligé de les convoquer. La doctrine interprète cet article 2 de la loi du 16 Juillet 1875 comme indiquant la majorité absolue du nombrelégal des membres de chaque Chambre. Par exemple, il y a à l'heure actuelle 314 sénateurs , ce sera la moitié plus un de 314. Il y a 612 députés ce sera la moitié plus un de 612. Mais s'il y a des députés élus sénateurs et qui n'ont pas encore été remplacés, s'il y a eu des décès, des démissions, il faudrait tout de même pour que le Président de la République soit obligé de convoquer qu'il y ait 307 signatures.

Jamais depuis 1875 cette disposition n'a fonctionné.

Le Président est en outre obligé de convoquer les Chambres lorsque, conformément aux diverses lois militaires, le gouvernement maintient sous les drapeaux une classe, qui devrait être libérée, c'est là une mesure grave qui suppose une situation internationale ou intérieure assez tendue; il faut que les Chambres soient là pour contrôler l'action du gouvernement.

3°-Le président de la République peut convoquer extraordinairement les Chambres

Le Président de la République peut, quand il lui plaît convoquer les Chambres, c'est ce que décide l'article 2, al. 2 de la loi du 7 Juillet 1875.

Observations sur la réglementation du régime des sessions.

Cette réglementation des sessions appelle quelques observations. 1° - Dans l'esprit des constituants de 1875, les Chambres devaient normalement siéger cinq mois par an. Pendant le reste de l'année, les ministres n'ayant pas le souci que donne l'activité des Chambres ,s'occuperaient en paix des affaires publiques. Nous sommes bien loin de ce régime et la faute n'en est pas au Parlement; la vie devient de plus en plus complexe et les occupations des Chambres deviennent de plus en plus accablantes. Cela vient d'abord de l'extention des pouvoirs de l'Etat. Les attributions de l'Etat en matière d'hygiène, d'assistance, d'assurances sociales, exigent naturellement une législation de plus en plus touffue. La cause des très longues sessions des Chambres est dans ce caractère extrêmement touffu de la législation expliqué par un mouvement irréversible d'étatisme croissant

Source : BIU Cujas

2° - Les dispositions de la constitution de 1875 paraissent donner au gouvernement une importante prérogative en ce qui concerne l'activité des Chambres, mais il faut observer que le gouvernement a besoin de crédits, que les Chambres les votent quand il leur plaît et que par conséquent dans une large mesure les Chambres ont les moyens de forcer la main au gouvernement pour siéger à leur gré.

3° - Dans la constitution de 1875, il y a un curieux effet d'équilibre entre la conception traditionnelle républicaine et la conception monarchique, Session ordinaire, convocation par la Constitution, mais le pouvoir exécutif arrive pour ajourner cette session, pour la clore; le Président de la République alors peut convoquer, quand il lui plaît les sessions extraordinaires; mais en réalité, c'est la quasi-permanence des Chambres.

Dans la session ordinaire, la Chambre n'accomplit jamais l'acte essentiel de sa fonction, qui est le vote du budget; il faut donc que le Gouvernement convoque les Chambres en dehors de la session ordinaire. En effet, chaque année vers le mo mois d'Octobre ou de novembre il y a une session extraordinaire qui est nécessaire et la session extraordinaire est devenue en réalité une seconde session ordinaire, et en fait avec les vacances indispensables de l'été, on a le système de la quasi-permanence des Chambres.

Règles relatives aux sessions

La simultanéité des sessions des deux Chambres

La règle fondamentale en matière de cessions, c'est la règle de la simultanéité des sessions des deux Chambres: "Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année; la session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre".(L. Const. 16 Juillet 1875, art. 2, phrase 2). Le Sénat et la Chambre des députés ne peuvent siéger qu'en même temps.

Motifs de la règle de la simultanéité des sessions

Les motifs de cette règle sont doubles. C'est d'abord la logique du système des deux Chambres. Il n'y a qu'un seul Parlement divisé en deux assemblées. Une assemblée, à elle seule, n'est rien le Parlement doit siéger dans son ensemble.

Ensuite, il y a une règle de précaution politique. On a craint qu'un gouvernement de coup d'Etat prononce la dissolution de la Chambre et ensuite réunisse le Sénat avec lequel il tenterait un simulacre de régime légal

Source : BIU Cujas

Ce synchronisme des sessions va de jour à jour et non d'heure à heure. Cependant le synchronisme rigoureux de minute à minute fut appliqué le 13 Juillet 1906 par M. AntoninDubost, président du Sénat qui interrompit un orateur et leva la séance à l'instant même où il apprenait que le décret de clôture aurait été lu à la Chambre.

Mais la pratique actuelle est moins rigoureuse. Une Chambre ne termine sa session que lorsqu'elle entend la lecture du décret de clôture par un ministre et le ministre laisse systématiquement le temps dans les limites de la journée, d'achever l'oeuvre commencée si elle est urgente. Le 14 Juillet 1927 la session de la Chambre fut close à une heure quarante du matin; le Sénat siègea une heure de plus pour voter des crédits importants.

Exceptions à la règle de la simultanéité des sessions

Il y a certaines exceptions à cette règle de la simultanéité des sessions; lorsque le Sénat fonctionne comme Haute-Cour de Justice. il peut se réunir alors que la Chambre n'est pas en session. La seconde exception est prévue par l'article 3, par. 4 de la loi du 16 Juillet 1875. On suppose que la Chambre des députés est dissoute et que des élections nouvelles n'ayant pas encore eu lieu, la présidence de la République devient vacante. Alors le Sénat se réunit de plein droit. "Dans le cas où, par application de l'article 5 de la loi du 25 Février 1875, la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit". Le Sénat se réunit de plein droit, pour veiller au salut de la République.

Les sessions s'ouvrent sans aucune espèce de solennité

La seconde règle relative aux sessions est celle d'après laquelle les sessions s'ouvrent sans aucune espèce de solennité. Dans les monarchies l'usage est qu'une session s'ouvre par le discours du Trône , lu par le Roi.

D'après la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875, les sessions ordinaires étaient précédées de prières publiques. L'article 4 de la loi constitutionnelle du 13 Août 1884 a supprimé cette solemnité.

La fin d'une session n'a aucune influence sur les travaux parlementaires

En troisième lieu, la fin d'une session n'a aucune influence sur les travaux parlementaires, c'est-à-dire que lorsqu'une autre session commence, les travaux parlementaires sont repris exactement à l'endroit où ils avaient été laissés au moment de la clôture de la session; on n'a pas besoin de déposer de nouveaux rapports, ou de recommencer les débats, etc

Source : BIU Cujas

L'organisation de chaque Chambre

C'est une règle admise dans les démocraties que chaque Chambre se "constitue" c'est-à-dire qu'elle organise sa constitution interne.

Le bureau de Chaque Assemblée. Sa nomination

En premier lieu, chaque Chambre nomme son bureau. Le Bureau est une autorité collective, chargée de diriger les travaux et d'assurer l'organisation matérielle de chaque Chambre (Il faut noter ici une certaine imperfection de langage : il y a le "bureau" qui est à la tête de la Chambre et les bureaux qui sont des formations de la Chambre, où les députés sont envoyés par le sort et qui ont un rôle à jouer soit dans la vérification des pouvoirs soit dans la formation des commissions. Lorsqu'on parle d'un de ces "bureaux" on fait précéder l'expression d'un adjectif numéral : le sixième bureau, le septième bureau).

Le droit pour chaque Chambre de choisir son bureau est affirmé par la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, article 11. "Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année...."

Dans la constitution, il n'y a que ce principe de l'élection. Quant à toutes les autres règles sur le Bureau, composition, attributions, elles dépendent du règlement intérieur de chaque Chambre.

En dépit des termes de la loi constitutionnelle qui pourraient faire croire que le bureau n'existe que pendant les sessions, il dure pendant toute l'année . Il est élu pour un an; dans l'intervalle des sessions , le président est tpujours président avec ses prérogatives; les questeurs de la Chambre sont toujours questeurs de la Chambres avec leurs prérogatives et notamment le logement, le traitement, etc...

Le bureau est nommé d'après la règle générale des nominations dans toutes les assemblées au scrutin secret.

Au lendemain des élections de 1924, la formation politique triomphante à ce moment-là, connue sous le nom de cartel, avait arrêté que la présidence de la république appartiendrait à M. Painlevé. Or, il arriva que M. Doumergue fut élu, il fut alors entendu qu'en compensation, on donnerait la présidence de la Chambre à M. Painlevé. Mais le cartel eut peur de certaines défections et il fut décidé que l'élection du Président de la Chambre aurait lieu au scrutin

Source : BIU Cujas

public, c'est-à-dire que chaque bulletin serait signé du nom du votant. Au journal Officiel seraient publiés les noms de ceux qui avaient voté pour M. Painlevé et de ceux qui avaient voté pour ses concurrents...C'était un système absolument anormal. En France, en effet, le Président des Assemblées est un personnage impartial. On pourrait avoir une conception différente, on pourrait admettre que le Président de l'Assemblée représente au fauteuil le parti qui a la majorité dans la Chambre pour favoriser cette majorité, mais c'est la conception contraire qui domine en France et tous les Présidents, chaque fois qu'ils ont eu le fauteuil ont affirmé leur impartialité. Si le rôle du Président est l'impartialité, il ne faut pas qu'il soit élu par un parti, qu'il connaisse les gens qui ont voté pour lui. Le 20 Juillet 1926 sur un exposé de M. Joseph Barthélemy , la Chambre est revenue à la règle normale du scrutin secret.

Le vote pour le Bureau a lieu en principe par scrutin à la Tribune, c'est-à-dire que chaque député doit monter à la Tribune pour voter. Mais pour les élections de vice-présidents et de questeurs en cours d'année, la cérémonie se passe dans l'intimité, hors de la salle des séances publiques.

La composition et les attributions du bureau

Le Bureau comprend un Président, quatre vice-présidents, douze secrétaires et trois questeurs. Le Bureau a certaines attributions comme corps, comme autorité, C'est lui qui nomme les fonctionnaires de la Chambre, qui les révoque, les admet à la retraite, qui leur assigne un logement dans l'enceinte du Palais législatif, etc..

En ce qui concerne les députés, le Bureau prend les arrêtés notamment en ce qui concerne le régime des retraites, la forme des insignes. Il entend les députés auteurs de troubles, etc..

Le Président

La nomination du Président de l'Assemblée dans le droit constitutionnel moderne

Mais surtout les membres du Bureau ont des attributions individuelles.

Le Président est élu par la Chambre. C'est là une règle du droit commun démocratique; le principe inverse l'emporte dans les systèmes monarchiques. En Angleterre, le Roi est théoriquement réservé le droit de nommer le Président de la Chambre des Communes. Mais chaque année, le Premier Ministre lit à cette Chambre un message par lequel le Roi autorise ses fidèles communes à élire leur Président.

Il y a encore certaines exceptions dans le droit constitutionnel moderne. La première exception est celle du Sénat italien, lequel continue

Source : BIU Cujas

à exister en dépit du régime fasciste. Mais si le roi nomme le Président du Sénat italien, le Roi doit consulter le Sénat, c'est-à-dire que le Sénat présente un candidat et que le Roi nomme ce candidat.

Il y a une seconde exception, qui est celle du Sénat américain. Le Sénat américain est présidé par le Vice-Président , personnage dont le rôle essentiel est d'attendre l'accident qui mettra fin anormalement aux pouvoirs du Président pour le remplacer. Afin de lui donner une occupation on le charge de présider le Sénat.

De même, la Chambre des Lords en Angleterre est présidée par le Conseiller.

La France a connu tous les systèmes. Sous la constitution du 14 Janvier 1852 (Constitution dictatoriale, promulguée au lendemain du coup d'Etat du 2 Décembre 1851), c'était l'Empereur qui désignait souverainement le Président du Corps législatif. Cette disposition était justifiée par l'affirmation que pour être impartial un président ne doit pas être choisi par la majorité. Le président le plus célèbre du corps législatif fut le duc de Morny, demi-frère de Napoléon III.

Sous la Restauration, c'était le Roi qui nommait le Président de la Chambre, sur une liste de cinq candidats dressée par la Chambre. Sous la monarchie de Juillet, avec la charte de 1830, la Chambre reprend la libre désignation de son Président.

Le Président de la Chambre est un personnage important. Il est la troisième autorité de la République, Lorsque le Président de la République se montre dans les solennités publiques, il a à sa droite le Président du Sénat, à sa gauche, le Président de la Chambre, le Président du Conseil ne venant qu'après. Son rôle est évidemment de diriger les débats en séance publique et c'est à quoi il se borne le plus souvent, mais on pourrait imaginer un Président qui serait le directeur du travail parlementaire, qui en assurerait l'ordre et la célérité.

La conférence des Présidents

Le président de la Chambre peut jouer ce dernier rôle avec le concours de la Conférence des Présidents. Le jeudi de chaque semaine, tous les présidents des commissions et tous les présidents des groupes politiques se réunissent dans le cabinet du président de la Chambre, en présence d'un Membre du Gouvernement, souvent en présence du Président du Conseil. Cette Conférence arrête l'ordre des travaux parlementaires. Il y a là un organe important dans lequel le Président de la Chambre tient le premier plan. Le représentant du Gouvernement s'assied à la

Source : BIU Cujas

L'indemnité du Président de la Chambre

Le Président de la Chambre reçoit une indemnité spéciale; elle est très faible à côté de celle du Président de la Chambre des Communes qui est de 5.000 livre c'est-à-dire 720.000 francs pendant la durée de la fonction et de 4.000 livres (496.000 francs) après la fin de la fonction pour toute la vie de l'ancien président.

Sous la Restauration, alors que Royer Collard était président de la Chambre, il recevait une indemnité de 100.000 francs-or, c'est-à-dire environ 500.000 francs stabilisés. Aujourd'hui le président de la Chambre reçoit 264.000 francs.

Le fauteuil présidentiel a été illustré par Gambetta qui, de ce poste, a exercé une telle influence sur la République qu'on l'a accusé de "dictature occulte".

Les vice-présidents.

Il y a des vice - présidents . Ils n'ont pas d'autre fonction individuelle que de remplacer le Président lorsque celui-ci est empêché de présider une séance. Ils ne reçoivent pas d'indemnité.

Les secrétaires

Il y a ensuite douze secrétaires. La fonction du secrétaire est juridiquement très importante; pratiquement, insignifiante. Les secrétaires sont chargés de rédiger le procès-verbal, c'est-à-dire que c'est eux qui donnent l'authenticité à ce document S'il n'y a pas la signature d'un secrétaire, on ne sait juridiquement si une loi a été votée. Pratiquement, les procès-verbaux sont rédigés par des fonctionnaires, les secrétaires signent en blanc. La lecture du procès-verbal est une formalité dérisoire, qui créé l'occasion de rectifications au procès-verbal et de l'adoption par la Chambre. Le secrétaire fait le geste de lire et ne lit rien. Les secrétaires recueillent les votes et constatent les majorités. Ils ne reçoivent pas d'indemnité.

Les questeurs.

Il y a enfin trois questeurs. Les questeurs sont chargés principalement de l'organisation matérielle de la Chambre, de l'approvisionnement de la buvette, du papier à lettre, des insignes, des écharpes, de la propreté des locaux. Ils commandent au personnel intérieur de la Chambre.

Les questeurs, en outre du logement, reçoivent une indemnité particulière, de trente six mille francs, c'est-à-dire qu'avec l'indemnité parlementaire, ils touchent 96.000 francs.

Le Règlement

Le principe de l'autonomie réglementaire

Les Chambres font elles-mêmes leur règlement. C'est le principe de l'autonomie réglementaire Ce principe est commun dans les régimes démocratiques et dans les monarchies libérales. En France,

Source : BIU Cujas

sous le Consulat et l'Empire et sous le Second Empire, jusqu'au Sénatus-Consulte du 8 Septembre 1869, le corps législatif a reçu son règlement par un décret de l'Empereur et ce trait est caractéristique de l'humiliation du corps législatif sous le Second Empire. L'autonomie règlementaire est un principe tellement évident dans la démocratie parlementaire que la constitution de 1875 l'accorde aux Chambres comme allant de soi et pour ainsi dire par prétérition. Il n'est question dans la constitution qu'une seule fois du règlement; c'est dans l'article 5 paragraphe 2 de la loi du 16 Juillet 1875 Chaque Chambre peut se former en Comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres, "fixé par le règlement". Le principe de l'autonomie règlementaire est ainsi indiqué d'une façon indirecte.

L'importance du règlement, au point de vue du travail parlementaire

Le règlement a une très grande importance pratique. Il pose les règles du travail parlementaire. A un mauvais règlement, correspond un mauvais travail parlementaire. Si l'on a un bon règlement, on a des chances d'avoir un bon travail parlementaire. Le règlement est d'autant plus important que la Constitution est plus incomplète. Or, notre constitution de 1875 est une des plus incomplètes de toutes les constitutions; le règlement a donc une importance particulière en France.

Le règlement contient des dispositions essentielles, qui pourraient être réglées dans la constitution, la procédure de la vérification des pouvoirs, la procédure de l'élaboration des lois, etc..

Nature juridique du règlement

Le règlement est une résolution ou un ensemble de résolutions. La résolution est une décision, qui vaut par le vote d'une seule Chambre, tandis que la loi résulte de la volonté concordante des deux Chambres et qu'une loi votée par une seule Chambre n'a encore aucune valeur, au contraire la résolution vaut par la seule décision d'une Chambre. La résolution est prise librement par la Chambre dans les limites fixées par la loi ou par la constitution. Il est évident qu'une résolution ne peut pas aller contre la loi. C'est une règle qui lie la Chambre tant qu'elle existe. Si on trouve que le règlement est mauvais, il faut le changer, mais on ne peut pas le violer. Aussi les bons présidents sont ceux qui veillent à l'observation du règlement et qui le font observer à la Chambre. C'est une règle permanente, qui survit aux législatures tant qu'elle n'est pas modifiée. Le règlement est une règle intérieure, qui ne concerne que la Chambre elle-même et aucune juridiction ne peut connaître d'une violation d'une règle ou de

Source : BIU Cujas

l'application du règlement. Une loi qui serait votée contrairement au règlement serait tout de même une loi.

D'autre part, une juridiction ne peut connaître de l'application du règlement. Il y a des sanctions dans le règlement, sanctions morales, sanctions pécuniaires (retenues sur l'indemnité) sanctions personnelles, qui sont l'exclusion d'un certain nombre de séances, la censure avec exclusion temporaire. Enfin emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois jours. M. de Baudry d'Asson avait assigné les questeurs en restitution des sommes retenues sur son indemnité et en dommages-intérêts pour séquestration. Son action ne fut pas reçue.

Les dispositions principales du règlement
La publicité des séances

Les Chambres tiennent des séances au cours des sessions. Les séances sont publiques (article 5 de la loi du 16 Juillet 1875). La publicité des séances est matérielle et réelle.

La publicité matérielle est celle qui résulte de la présence du public dans le local, qui lui est réservé dans la salle des séances publiques Pendant la Révolution, les Assemblées ont délibéré non seulement en présence du public, mais sous la pression du public. Le peuple de Paris, envahissait les tribunes et par ses cris, menaces, manifestations diverses impressionnait les députés notamment au temps de la convention nationale avec la Commune La publicité des séances par la présence réelle du public est assurée aujourd'hui de la façon suivante : Il y a des personnalités privilégiées, qui peuvent assister aux séances, il suffit pour cela qu'elles aient une carte d'entrée qui leur est donnée soit par la présidence, soit par les questeurs, soit par les secrétaires qui disposent d'un certain nombre de cartes. Puis les députés sont divisés en séries dont chacune dispose à son tour d'un certain nombre de cartes. La carte porte d'une part le nom de la personne qui peut assister à la séance, et d'autre part celui du député qui a autorisé cette personne à assister à la séance, de sorte qu'il a une certaine responsabilité.

Depuis l'attentat de Vaillant, (une bombe dans l'hémicycle) on a restreint la publicité, mais on a conservé le principe. Il y a une petite tribune incommode et restreinte, où le public est admis sans carte.

La publicité par la présence matérielle est une publicité tout à fait insuffisante. La publicité réelle résulte de la reproduction des débats dans le Journal Officiel et de la libre

Source : BIU Cujas

reproduction des débats dans les journaux.

Il y a plusieurs compte-rendus officiels de ces débats. Il y a au cours des séances ce que l'on appelle les bleus, c'est-à-dire des compte-rendus extrêmement sommaires, qui sont communiqués à la presse et au Président de la République, à mesure que se déroule la séance.

Il y a ensuite le compte-rendu sommaire qui est affiché et communiqué à la presse. Puis il y a le compte-rendu analytique; c'est une analyse développée des débats parlementaires, communiquée à la presse et distribuée aux membres du Parlement.

En quatrième lieu, il y a le compte-rendu in extenso, reproduction intégrale de toutes les paroles qui ont été dites à la Chambre. Il fait partie du Journal Officiel. Le Journal Officiel comprend en effet plusieurs parties : 1°- partie officielle, qui comprend les décrets et les lois, 2° - Les débats parlementaires de la Chambre; 3° - Les débats parlementaires du Sénat. 4° - les documents parlementaires de la Chambre, c'est-à-dire les rapports et les propositions de lois, 5° - les documents parlementaires du Sénat.

Mais surtout les journaux sont libres de publier une analyse soit faite par eux, soit celle qui résulte des publications officielles. C'est la véritable publicité, car ceux qui lisent le Journal Officiel sont une infime minorité. Au contraire, l'immense majorité des citoyens lit les journaux. Mais, le compte-rendu par les journaux n'est pas l'idéal de l'impartialité.

La constitution du 14 Janvier 1852, dans son article 41, supprimait la liberté du compte-rendu par les journaux. Ceux-ci ne pouvaient que reproduire le compte-rendu officiel publié par la présidence du Corps législatif. Ils étaient obligés de le reproduire intégralement. Un député n'avait pas le droit de publier son discours.

Ce compte-rendu officiel rédigé par un Président nommé par l'Empereur, devait nécessairement être favorable au régime. Si un journal rendait compte d'un débatparlementairautrement que par cette reproduction intégrale et sans coupure du compte-rendu officiel, il était l'objet d'un avertissement. Au bout d'un second et d'un troisième avertissement, le journal était suspendu ou supprimé. Les membres du Parlement sont irresponsables en raison de tout ce qu'ils disent dans

Source : BIU Cujas

l'exercice de leur mandat et cette irresponsabilité s'étend aux journaux qui publient un compte-rendu exact et de bonne foi.

Le comité secret

Il y a une exception à la publicité des séances: c'est le Comité secret. L'article 5 de la loi du 16 Juillet 1875 dit : "Les Chambres peuvent se former en comité secret sur la demande faite par un nombre de membres fixé par le règlement". A la Chambre des députés le nombre des membres , qui peuvent demander le comité secret est de 50. Le comité secret est une institution, d'application très rare; toutefois, pendant la guerre, il y a eu plusieurs comités secrets, pour le compte-rendu des opérations militaires et des négociations diplomatiques.

La date des séances

C'est la Chambre elle-même qui décide souverainement, dans les limites de la session, les jours et heures où elle siègera. Le règlement porte que la Chambre siège le mardi , le jeudi et le vendredi et que l'après-midi du mercredi est réservée au travail des commissions. Mais c'est un simple voeu qu'exprime le règlement et en raison de l'encombrement de l'ordre du jour, le nombre des séances dépasse de beaucoup le chiffre règlementaire.

En 1829, il y avait quarante projets de lois émanant du gouvernement et dix propositions émanant de l'initiative parlementaire, dans la mesure où elle s'exerçait alors, c'est-à-dire que la Chambre suppliait le roi de déposer un projet sur telle matière; ces cinquante projets ou propositions étaient déposés, et tous étaient votés au cours d'une session. D'autre part,le budget tournait autour d'un milliard.Aujourd'hui, il touche à cinquante milliards, plus les vingt milliards d'impôts locaux. Sous la Restauration, le budget était voté par ministère; il y avait huit ministères; en quinze séances le budget était voté, A la fin, il y a eu une spécialisation du vote du budget et on votait sur 32 sections. Maintenant, on vote sur 5.000 articles. Par conséquent, il y a une beaucoup plus grande complexité. Au lieu de quarante projets ou propositions on en a quatre mille Cette prolifération s'explique par les domaines nouveaux envahis par l'assistance : solidarité sociale, assistance, hygiène, etc..

Au lieu des trois séances par semaine, on arrive souvent à trois éances par jour, et au lieu de cinq mois par an, les Chambres siègent huit ou neuf mois.

La durée des vacances

La durée des vacances est également fixée par la Chambre elle-même qui se laisse volontiers in-

Source : BIU Cujas

fluencer par le président.

Les débats

Pendant les séances, se déroulent les débats au sujet desquels on peut retenir les points suivants:

Le tour de parole

1° - Le tour de parole - On ne peut monter à la Tribune que d'après le tour d'inscription, c'est-à-dire que les députés s'inscrivent et ceux qui sont inscrits les premiers parlent les premiers. Il y a une course où triomphent les plus habiles.

Cependant les orateurs "mandatés" par leur groupe parlent les premiers; entre eux, l'ordre est fixé par l'inscription.

Les ministres ne sont pas astreints au tour de parole

Il y a une règle qui est formulée dans l'article 6 de la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875, al. 2."Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent". Les ministres ne sont pas astreints au tour de parole. C'est une règle du régime parlementaire français. En Angleterre, les Ministres n'ont pas l'entrée.

Le règlement n'est pas applicable aux ministres.

A notre sens, cette disposition constitutionnelle fait échapper les ministres aux dispositions règlementaires. Les ministres parlent quand et tant qu'ils le veulent. Une limitation règlementaire du temps de parole serait inconstitutionnelle. Les règlements ne s'appliquent pas aux ministres. C'est la thèse que nous avons exposée devant la Chambre dans notre rapport du 3 Juin 1926 et que nous avons soutenue dans la discussion de ce rapport contre M. Bracke.

Bien entendu, la disposition constitutionnelle doit être entendue raisonnablement: un ministre ne peut pas interrompre un orateur pour parler à sa place. Mais il peut parler à tout moment de la séance, même si un scrutin est ouvert.

La durée du temps de parole

2° - La durée du temps de parole. C'est une vieille tradition du parlementarisme qu'un député parle tant qu'il veut et dans l'histoire des pays étrangers, cette liberté du parlementaire a été un des instruments de ce que l'on appelle l'obstruction (Obstruction des Irlandais à la Chambre des communes, sous la direction d'O'Connell).

Cependant la préoccupation de fixer un maximum au temps de parole est extrêmement ancienne et déjà à la constituante la proposition en avait été faite. Cependant, ce n'est qu'au mois de Juin 1926 que la Chambre est arrivée à ce résultat, sur le rapport de M. Joseph Barthélemy.

Voici, en gros, les nouvelles dispositions Il y a des orateurs, d'un quart d'heure (c'est la masse) et il y a des orateurs d'une heure.

Source : BIU Cujas

Tout député peut parler pendant un quart d'heure, à condition que vienne son tour de parole.

Mais l'esprit de la révolution est d'amener à la tribune les orateurs les plus qualifiés. L'idéal serait que seuls les plus grands, les meilleurs les plus compétents puissent accèder à la tribune. Mais à quel signe les reconnaître ? Et à quelle autorité confierait-on le soin de les désigner ? Devant les difficultés de ce problème, la révolution du 20 Juin 1926 a chargé les groupes politiques de déléguer à la tribune ses meilleurs. L'orateur ainsi "mandaté" peut garder la parole pendant une heure. Il en est de même des présidents et du rapporteur de la Commission qui a étudié le projet en discussion.

La clôture

Lorsque la Chambre s'estime suffisamment éclairée, elle met fin au débat par la clôture. Sa souveraineté en la matière n'est limitée que par deux dispositions réglementaires: a) la Chambre ne peut clore qu'après avoir entendu entendu un orateur pour et un orateur contre. b) Elle ne peut pas clore après le discours d'un ministre. Sa souveraineté parlementaire ne permet pas que le gouvernement ait le dernier mot. - Mais la Chambre n'est pas obligée d'entendre tous les orateurs mandatés par les groupes. Un député peut parler contre la clôture pendant cinq minutes au maximum.

La clôture est une atteinte incontestable à la liberté des représentants de la nation. L'Angleterre a longtemps hésité avant de s'y résoudre. Elle a employé à certains moments le système de la guillotine. En abordant un débat, la Chambre des Communes décidait qu'il serait clos tel jour à telle heure. Pour vaincre l'obstruction cette Chambre avait même imaginé le "guillottine par compartiments". En abordant une loi, la Chambre fixait les dates et heures pour le vote sur chaque article .

Le vote, Les différents modes de scrutin

Après la clôture, on passe au vote. En allant du plus simple au plus solennel, les différents modes de scrutin sont :

1° - Le vote à main levée; 2° - le vote par assis et levé; 3° - le scrutin public; 4° - Le scrutin public à la Tribune.

Le vote à main levée

A main levée, on met aux voix une proposition quelconque. Les députés qui veulent l'adopter lèvent la main; à la contre-épreuve, ceux qui veulent la repousser lèvent la main à leur tour. Les secrétaires jugent quel est le résultat et le président le proclame.

Le vote par assis et levés

S'il y a doute, on procède à l'autre mode

Source : BIU Cujas

de scrutin, par assis et levé. Ces modes n'offrent pas beaucoup de garanties, il est difficile de savoir à vingt ou trente voix près, dans quel sens se prononce une assemblée de 600 membres.

Le scrutin public

Le scrutin public est obligatoire dans un grand nombre de cas, notamment lorsque le gouvernement pose la question de confiance; mais il est obligatoire aussi toutes les fois qu'il est demandé par 20 membres. Les groupes sont munis de feuilles portant 20 signatures et les déposent sur le bureau au moment opportun.

On appelle ce scrutin, scrutin public en raison de ce qu'il a lieu par des bulletins qui sont blancs pour, qui sont bleus contre, et surlesquels est inscrit le nom du député. Au moyen des bulletins, trouvés dans les urnes, on dresse la liste des députés qui ont voté dans les divers sens et cette liste est publiée au Journal Officiel.

Avec le scrutin public, l'électeur est officiellement informé du sens dans lequel a voté son représentant. Le principe de la publicité du vote date de la monarchie de Juillet. Auparavant, il n'y avait même pas cette publicité primaire, qui résulte de ce que le député lève la main. On votait par des boules que l'on mettait dans des urnes, une boule rouge ou une boule noire, contre; une boule blanche pour. On faisait circuler les urnes et chaque député mettait dans l'urne une boule il pouvait en serrant la main empêcher de voir la couleur de sa boule.

Un progrès dans le sens de la publicité a été réalisé lorsqu'il fut décidé que seraient placées sur la tribune une urne"pour" et une urne "contre". Le public pouvait ainsi contrôler les votes. Guizot se tenait au pied de la tribune pour surveiller sa majorité.

Que faut-il penser de la publicité du vote ?

La publicité du vote est la meilleure et la plus mauvaise chose du monde. C'est la meilleure chose du monde, parce qu'elle oblige le député à prendre sa responsabilité et permet le contrôle des électeurs. Mais c'est aussi la plus mauvaise chose du monde, parce que si l'institution est démocratique elle est aussi démagogique, en ce sens qu'elle limite la liberté de l'électeur de voter suivant sa conscience, et l'amène à se préoccuper surtout de l'impression que son vote produira chez les électeurs. La publicité du vote est incontestablement un des instruments du pillage du budget.

Source : BIU Cujas

Les abus du vote public. La vote par procuration La rectification de vote.

Théoriquement, chaque député met son bulletin dans l'urne , et cela a lieu dans certains parlements. Par exemple au Reichstag allemand, il y a un bulletin "pour" , un bulletin "contre" et un bulletin d'abstention et au moment où un vote va avoir lieu, tous les députés prennent leur bulletin et le lèvent en l'air, de sorte que ceux qui dominent la Chambre voient tout de suite dans quel sens se prononce le Reichstag. Les huissiers n'acceptent un bulletin que de la main du député dont le nom est inscrit sur le bulletin.- Au contraire, la pratique parlementaire française connaît le vote des absents par procuration. Les députés présents à la séance, mettent dans l'urne les bulletins des députés absents. Certains députés assidus ont même cette spécialité : on les appelle les boitiers. Un huissier apporte en paquet tous les bulletins des membres du gouvernement. - Cette pratique constitue un abus incontestable. Il est cependant difficile à supprimer. Le fonctionnement intensif de la machine parlementaire ne permet pas à tous les députés d'être présents pendant toute la durée de toutes les séances; ils sont obligés de se relayer. D'autre part, on ne peut pas laisser le sort des lois ou des gouvernements au hasard des présences. Seul le vote par procuration permet l'expression sincère de la représentation nationale. Nous n'ignorons pas que cet abus n'existe qu'en France; mais ailleurs, les moeurs sont différentes . Nous n'ignorons pas les objections graves que soulève cet abus. Il rend inutile la discussion , puisque les boîtes votent sans entendre. Cependant, nous n'avons pu conclure à sa suppression. (Rapport de M. Joseph Barthélemy à la Chambre 3 Juin 1925).

Le second abus qui résulte du précédent est la rectification des votes. Du moment que les présents votent pour les absents, les absents peuvent estimer que leur pensée, leur opinion, leur intention a été mal interprétée. Ils peuvent le faire savoir par une déclaration au service compétent de la Chambre ou au moment de la lecture fictive du procès-verbal. Jusqu'ici l'abus nait de l'abus. Mais un autre abus se greffe sur le premier : c'est la rectification non sincère, un député a voté contre le Gouvernement pour complaire à ses électeurs; ensuite il déclaire qu'il avait voulu voter afin de complaire au Gouvernement, surtout si celui-ci n'a pas été renversé.

Source : BIU Cujas

Les rectifications peuvent ainsi changer une minorité en majorité , mais le vote proclamé en séance acquis.

Le troisième abus est celui du chargement des scrutins. Plusieurs députés votent pour le même absent; ou bien les présents mettent dans l'urne des poignées de bulletins. Ces manoeuvres ont pour but de faire apparaître momentanément des majorités factices. Elles ne servent pas le bon renom du régime. Au scrutin sur la confiance au cabinet Chautemps, le 25 Février 1930, il y avait dans les urnes 2.000 bulletins pour 612 députés.

En pareil cas, et d'ailleurs toutes les fois que la question de confiance est posée, il y a lieu de faire parmi ces bulletins un tirage de façon à ne pas compter les votes multiples : c'est le pointage qui se fait, par les secrétaires, hors la salle des séances publiques.

Le scrutin publié à la tribune

Le mode de scrutin le plus solennel est le scrutin public à la Tribune. Il est réglementé par l'article 76 du règlement : "Sur une demande écrite visant expressément un scrutin déterminé et signé de 50 membres, dont la présence est constatée par appel nominal , le scrutin public a lieu à la Tribune."Chaque député remet son bulletin à l'un des Secrétaires, qui le dépose dans une urne placée sur la Tribune. Il est procédé à l'émargement des noms des votants au fur et à mesure des votes émis; le scrutin restera ouvert pendant une heure". Pour qu'il y ait lieu au scrutin public à la Tribune, il faut la demande de 50 membres présents à la séance; il en est différemment pour le scrutin public ordinaire. Ce qui caractérise le scrutin public à la Tribune, c'est que chaque député est obligé de déposer lui-même son bulletin; il n'y a pas de vote par procuration et il n'y a pas de rectification de vote.

Remarquez le dernier alinéa dit : "le scrutin restera ouvert pendant une heure". Ce paragraphe été ajouté le 13 Mars 1924 afin d'éviter une manoeuvre que l'on devine; la minorité s'apercevant que ses membres sont en majorité sur les bancs demandait à l'improviste un scrutin à la tribune qui avait lieu sur le champ et aboutissait à des résultats de surprise. Au contraire pendant l'heure que dure le scrutin, les partis font le rabatage de leurs adhérents.

Il y a eu dans l'histoire des scrutins publics importants, ce sont ceux notamment qui se

Source : BIU Cujas

sont déroulés à la Convention les 15, 16 et 17 Janvier 1793 (Condamnation de Louis XVI). Aujourd'hui ils ont lieu dans des circonstances moins dramatiques et notamment pour les vérifications de pouvoirs. Le scrutin public à la tribune, est l'arme de la minorité, l'arme d'une minorité vigilante.

La discipline parlementaire

Dans les assemblées censitaires, dans les assemblées de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, les parlementaires qui se trouvaient sur les bancs appartenaient tous à la même catégorie sociale "au même monde". Elles étaient comme des salons où l'ordre était maintenu par les seules règles de la bonne éducation. Aussi pendant longtemps le règlement a-t-il ignoré les pénalités disciplinaires. Ce fut le cas jusqu'à l'extention du droit de suffrage de la Chambre des communes dans laquelle le speaker ne disposait d'autre sanction que d'appeler un député non plus par la désignation de sa circonscription, mais par son nom de famille. Mais aujourd'hui le suffrage universel a amené dans les Chambres des représentants de toutes les conditions et de toutes les classes sociales; il en est résulté un changement, non dans la valeur intellectuelle ou morale mais dans le ton et la tenue des débats parlementaires. De là sont nées les peines disciplinaires contre les perturbateurs de l'ordre.

Les peines disciplinaires prévues par le règlement (Chap. VIII)

Elles sont de deux catégories : 1° - des peines simplement morales, qui sont prononcées par le président, et 2° des peines qui sont à la fois morales, pécuniaires et personnelles, qui sont prononcées par la Chambre sur la proposition du président.

Peines simplement morales prononcées par le Président.

Un député crée du désordre, le président lui dit : "Je vous rappelle à l'ordre".

Le rappel à l'ordre et le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal

Le député qui, au cours d'une séance, a encouru un premierrappel à l'ordre, s'il continue à troubler l'ordre, est rappelé à l'ordre avec inscription au procès-verbal, dit l'article 58. "Je vous rappelle à l'ordre avec inscription au procès-verbal". Cela ne signifie pas grand chose parce que lorsque le président dit à un député : je vous rappelle à l'ordre, ce rappel à l'ordre figure au Journal officiel. Il n'y a là qu'une survivance : avant la révision de 1915, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal emportait une retenue de l'indemnité parlementaire. Aujourd'hui, c'est un rappel à l'ordre accentué qui prépare les peines plus graves.

Peines prononcées sur la Chambre par l'initiative du président

1° - La censure simple. L'article 61 porte : "La censure est prononcée 1° - contre tout député qui, après le rappel à l'ordre avec inscrip-

Source : BIU Cujas

La censure simple

tion au procès-verbal, n'est pas rentré dans le devoir.

2° - Tout député qui, dans la Chambre a donné le signal d'une scène tumultueuse ou d'une abstention collective de prendre part aux travaux législatifs.

3° - Tout député qui a adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces". Voilà donc la censure simple.

La censure avec exclusion temporaire

II° La censure avec exclusion temporaire du Palais de l'Assemblée, est prononcée contre tout député , qui a résisté à la censure simple, c'est-à-dire qui a continué le désordre ou qui, dans le cours de la même session, a subi deux fois la censure simpl celui qui en séance publique fait appel à la violatio des lois constitutionnelles qui s'est rendu coupable d'outrages envers la Chambre ou envers son Président, qui a adressé à un ou plusieurs membres du gouvernement des injures, provocations ou menaces, qui s'est rendu coupable d'outrages envers le président de la République, le Sénat ou le gouvernement. La censure avec exclusion temporaire entraîne l'interdiction pour le député de reparaître dans le Palais législatif jusqu'à l'expiration du jour de la quinzième séance, qui suit celle où la censure avec exclusion temporaire a été prononcée. Si le député reparaît dans le Palais législatif avant l'expiration de la quinzième séance, il est arrêté sur l'ordre des questeurs et interné dans un local préparé à cet effet, pendant une durée qui ne doit pas excèder trois jours. Si au bout de trois jours on le libère et qu'il recommence, on l'interne encore pour trois jours, c'est-à-dire qu'il peut être l'objet d'internements successifs de trois jours, qui peuvent durer jusqu'à l'expiration de la quinzième séance. Ces dispositions sont très rarement appliquées.

Ainsi la censure est une peine morale, une peine personnelle; elle est aussi une peine pécuniaire la censure simple emporte de droit la privation pendant un mois de moitié de l'indemnité allouée au député, la censure avec exclusion emporte de droit la privation de moitié de l'indemnité pendant deux mois. En outre, l'une et l'autre censures entraînent l'impression et l'affichage dans la circonscription à 200 exemplaires , aux frais du député, de l'extrait du procès-verbal mentionnant la censure.

Ces sanctions réglementaires apparaissent en général très suffisantes, mais la censure (simple

Source : BIU Cujas

ou avec exclusion temporaire) ne peut être infligée que par la Chambre, qui prononce sans débats et par assis et levé sur la proposition du Président. Le député contre lequel est proposée la censure a la parole pour se défendre ou bien il peut faire intervenir un collègue qui le défendra.

Préparation de la séance publique

Voyons maintenant comment est préparée cette séance publique dont nous venons d'étudier les règles .

Les bureaux

Les bureaux sont des divisions entre lesquelles les membres des assemblées sont répartis par le sort. La Chambre en a onze. Le Sénat neuf. Alors le tirage au sort se fait d'après le règlement, en séance publique : en réalité un huissier présente au président un casier dans lequel sont des bulletins portant chacun le nom d'un membre de l'Assemblée; le président fait le geste de tirer un bulletin, puis on emporte le casier et les fonctionnaires de la Chambre achèvent l'opération.

Le rôle des bureaux.

Quelle est la mission de ces bureaux ? Ils jouent d'abord un rôle au début des législatures, quand la Chambre n'est pas encore constituée; ce sont les bureaux qui vont faire les rapports sur les élections en vue de la vérification des pouvoirs, les élections des diverses circonscriptions sont réparties par le sort entre les bureaux . Pour les élections partielles, elles sont d'ailleurs également examinées préalablement par les bureaux.

En dehors de ce rôle spécial, les bureaux peuvent être appelés à nommer les Commissions. Ces commissions de la Chambre sont composées de 11, de 22 de 33 ou de 44 membres. En effet, chaque bureau peut être appelé à nommer 1, 2, 3 ou 4 Commissions. Au Sénat les commissions sont composées de 9, 18, 27 ou 36 membres.

Les groupes politiques

Les membres de l'une et de l'autre Chambre se répartissent d'après les affinités politiques en autant de groupes qu'il leur plaît d'en former. Au mois de Janvier 1930, il y avait à la Chambre quatorze groupes :

Radicaux socialiste	120	membres
Socialistes	99	"
Union Républicaine démocratique (Groupe Marin)	92	"
Républicains de gauche	64	"

Source : BIU Cujas

Gauche radicale	52	membres
Groupe des indépendants	39	"
Action démocratique et Sociale	31	"
Républicains Socialistes ...	21	"
Parti républicain Socialiste.	14	"
Indépendants de gauche	19	"
Démocrates populaires.....	18	"
Gauche sociale et radicale...	16	"
Communistes	12	"
Groupe des non inscrits	10	"
Inscrit à aucun groupe (M. Alexandre Varenne).....	1	"

Au Sénat, on se contente de beaucoup moins de groupes, il n'y en a que 6 :

La Gauche Démocratique
L'Union républicaine
L'Union Démocratique
La Gauche Républicaine
Le Groupe Socialiste
La Droite
et un non inscrit M. de Jouvenel

Cette "poussière de groupes" dans les assemblées françaises est l'occasion de nombreuses critiques. On y voit une des caractéristiques du parlementarisme de notre pays. On y dénonce l'action des amours-propres, des intérêts, des ambitions. En réalité, l'émiettement, la multiplicité et l'indécision des groupes correspondent à l'état du pays. Elles facilitent la formation des majorités. L'Angleterre, avec des groupes fermés et disciplinés, ne nous laisse rien à espérer ; le ministère travailliste Mac Donald n'a de majorité ni dans le pays ni au Parlement. Dans notre pays comme dans nos assemblées, ce qui tend à prévaloir, ce n'est pas le dualisme des partis aux contours nettement arrêtés dont certains docteurs de sciences politiques souhaitent et escomptent le retour, c'est l'émiettement et le clou.

Existence officielle des groupes politiques

A la différence des groupes, dit "d'études" (groupe de défense des cantonniers, groupe de défense des commis voyageurs, groupe de défense agricole, groupe de défense viticole) les groupes politiques ont une existence officielle reconnue et consacrée par les règlements des deux Chambres. C'est là un fait très remarquable dans notre évolution parlementaire. Autrefois, chaque député ne pouvait parler qu'à son nom

Source : BIU Cujas

ou au nom de la France qu'il représentait. Le président Buisson défendait de parler "au nom de quelques-uns de mes amis". La Chambre ne connaissait pas de partis. Elle ne connaissait que des députés. Ces traditions sont abandonnées.

Rôle officiel des groupes politiques 1° les places

Le règlement consacre l'existence des groupes politiques par trois catégories de dispositions : 1°- " Ce sont les bureaux des groupes réunis qui décident de la répartition des places sur les gradins" (Art. 135). Chaque député peut théoriquement choisir sa place, mais en vertu d'une mystique assez généralisée, il y a lutte pour se placer aussi à gauche que possible. Les bureaux des groupes canalisent cette ruée, assignent un "secteur" à chaque groupe, dans chaque groupe, les places sont assignées d'après divers éléments. Les blessés de guerre en bas, après eux, chacun se place suivant l'ancienneté. L'observation des places est d'ailleurs très peu rigoureuse.

2° L'assistance à la conférence des présidents.

2° - Les présidents des groupes politiques font partie en même temps que les Présidents des Commissions de la Conférence des Présidents, organisme prévu par l'article 94: "Les Présidents des grandes Commissions, les Présidents des groupes ou à leur défaut un membre désigné par le Bureau de la Commission ou du groupe, le Vice-Président de la Chambre, sont conviés par le Président de la Chambre chaque semaine s'il y a lieu pour examiner l'état des travaux de l'Assemblée. Avec le concours d'un représentant du Gouvernement, la Conférence des présidents a pour mission de proposer à la Chambre la fixation du programme de ses travaux, son ordre du jour.

Les groupes participent à la Constitution des Commissions

3° - Les groupes participent à la constitution des Commissions (Art. 12). Il y a, en effet deux procédures pour la nomination des Commissions, par les bureaux, par les groupes. Par les bureaux, les onze Bureaux répartis par le sort désignent une, deux, trois ou quatre commissions, suivant que la Commission doit comprendre 11, 22, 33 ou 44 Commissaires. Dans ce système, c'est le sort seul qui décide de la composition politique des commissions. On espère que la représentation proportionnelle des partis ou tout au moins la représentation des minorités sera égalemrnt assurée par le sort. Il peut arriver, en effet, que dans un certain nombre de bureaux, les membres de la minorité de la Chambre se trouvent en majorité, et peuvent choisir les leurs comme commissaires. L'inconvénient de cette procédure c'est précisément le rôle trop considérable laissé au

Source : BIU Cujas

hasard tant au point de vue des partis qu'à celui de la compétence. Les Bureaux étant constamment renouvelés, les Députés ne se connaissent pas entre eux suffisamment, ignorent leurs aptitudes, respectives, de sorte qu'il peut arriver que des gens incompétents soient désignés alors que des parlementaires ne voient constamment fermée la porte des commissions pour lesquelles leur compétence les désigne. Ce sont ces inconvénients qui ont fait introduire la nomination par les groupes politiques, les députés d'un même groupe se connaissent. Ils peuvent apprécier mutuellement leur compétence et leurs goûts. D'autre part, ce mode de désignation assure une certaine stabilité dans la composition des commissions; sauf qu'un député ne soit pas de son groupe, il a chance de ne pas sortir de sa commission; de telle sorte que la compétence se conforme, se développe, ou tout au moins finit par s'acquérir.

Chaque groupe propose ses candidats pendant deux séances la liste d'ensemble de ces présentations est affichée dans les couloirs et s'il n'y a pas d'opposition la Chambre est censée avoir nommé, elle-même, les commissions. S'il y avait opposition de 50 membres, la Chambre, dans son ensemble, procèderait directemrnt à l'élection. Ces oppositions sont très rares, et nous n'en connaissons qu'un seul exemple.

L'inconvénient c'est que la nomination par les groupes peut amener la multiplication de ces groupes, certains membres fondant un groupe à seule fin de se faire envoyer dans telle ou telle commission (le cas s'est produit pour les élections de 1930 : incident de 1930 : Bellanger et Nicolle). Le système de la désignation par les groupes pplitiques est un système de représentation proportionnelle, La Chambre qui a repoussé les élections proportionnelles pour sa propre nomination a conservé la représentation proportionnelle pour la composition des Commissions.

Chaque groupe nomme autant de commissaires qu'il possède de fois le quotient obtenu par la division du nombre total des membres de la Chambre par le nombre des membres de la Commission. La Chambre comprend 612 membres; si l'on divise 612 par 44, (c'est le chiffre des membres des grandes Commissions) on aura un quotient d'environ 13. Par conséquent, chaque groupe nommera autant de membres qu'il contient de fois ce quotient de 13. Il y a pour l'utilisation des restes, des apparentements et des négociations prévues par le règlement.

Source : BIU Cujas

Les commissions

C'est une règle du parlementarisme français qu'aucune délibération ne doit venir devant la Chambre sans qu'elle ait été préparée par une Commission, laquelle présente un rapport, sur lequel s'engage la discussion, sans lequel la discussion ne saurait avoir lieu.

Il y a diverses espèces de Commissions.

Les grandes Commissions permanentes

Il y a d'abord les grandes Commissions permanentes au nombre de 20, énumérées par l'article 11 du règlement . Ces commissions permanentes sont renouvelées chaque année. Il serait donc plus exact de les qualifier de "Commissions annuelles" Chacune de ces grandes commissions a une compétence générale définie par son titre : Commission des affaires étrangères, Commission de l'Algérie et des Colonies Commission de l'Agriculture, Quand une proposition ou un projet de loi est adopté, le Bureau de la Chambre la renvoie à la Commission désignée par sa compétence.

Les Grandes commissions non permanentes

Il y a en second lieu les grandes Commissions non permanentes et qui sont permanentes : Commission du règlement. Ces Commissions sont constituée au début de la législature et elles durent tant qu'un projet ou une proposition se trouvent devant elles en instance de rapport. Les grandes Commissions "non permanentes" durent donc autant que la législature, tandis que les Commissions "permanentes " ne durent qu'un an.

Les commissions spéciales

En troisième lieu, il y a les Commissions spéciales; la Chambre reste libre de décider qu'une commission spéciale sera constituée avec la mission spéciale d'étudier un projet , une proposition un traité ou enfin de lui présenter un rapport sur un objet de sa compétence.

Le Traité de Versailles n'a pas été soumis à la Commission des Affaires étrangères, mais à une Commission spéciale, la"Commission du traité de paix"

Ce système des Commissions a été vivement critiquée par M. Poincaré dans plusieurs articles du Journal "La Nation " dans des interviews à "L'intransigeant" et dans plusieurs chroniques de "La Revue des Deux Mondes". L'ancien président de la République blâme les tendances envahissantes de ces " organes parasites" des assemblées .Il regrette surtout que le contrôle parlementaire ait été enlevé à la séance publique pour être transporté dans l'ombre des Commissions. Il plaint les "malheureux ministres" traînés ppur une même affaire, d'abord devant la Commission compétente de la Chambre, ensuite devant la

Source : BIU Cujas

commission correspondante du Sénat qui met un point d'honneur à être aussi actif que l'autre Assemblée. en troisième lieu, devant la Chambre, enfin devant le Sénat. Le tableau n'est pas complètement inexact. Il est certainement poussé au noir. Les comparutions sont en effet rares et courtes, elles dépendent de leur seule volonté; M. Briand laisse s'écouler quatorze mois sans venir devant la Commission des affaires étrangères (V. Joseph Barthélemy , La Diplomatie et le contrôle parlementaire, 1930, Editions Carnegie).

Condition personnelle des membres du Parlement

Les parlementaires sont investis d'un certain nombre de privilèges ou d'avantages, qui ont pour objet de leur permettre le libre accomplissement de leur mandat.

L'indemnité parlementaire
a) son principe

C'est d'abord l'indemnité parlementaire. La règle que, les parlementaires reçoivent une indemnité est fixée par l'article 17 de la l. O. sur l'élection des députés du 30 Novembre 1875. Cette loi suppose d'ailleurs le principe et se borne à fixer un taux : "L'indemnité législative est fixée à .....". D'autre part, l'article 26 de la l.O du 2 Août 1875 sur l'élection des sénateurs porte la règle que l'indemnité des sénateurs est égale à celle des députés.

Telle est la règle du droit positif.

Comment se justifie-t-elle au point de vue des principes ? Elle découle du principe démocratique lui-même. L'indemnité a pour objet de permettre à tout individu , quel que soit son état de fortune, d'accepter une fonction élective.

Il est de la nature du régime censitaire (Restauration, Monarchie de Juillet) que les élus ne touchent pas d'indemnité. Dans ce régime la vie politique n'est pas accessible qu'aux riches? Les riches n'ont pas besoin d'être payés

Dans le système démocratique, au contraire il faut que chacun puisse être électeur et élu, par conséquent il faut permettre à ceux qui sont élus d'exercer leur mandat. D'ailleurs, même sous le régime censitaire, la gratuité du mandat n'a pas toujours facilité le mandat des élus, En 1843, Lamartine fut sur le point de donner sa démission de député, parce qu'il n'avait pas les moyens de payer les frais d'un voyage et d'un séjour à Paris. Il dut emprunter et se prépara ainsi sa triste vieillesse. La Restauration

Source : BIU Cujas

connut le système détestable de députés subventionnés sur la cassette personnelle du roi.

b)Taux de l'indemnité parlementaire

Le problème du taux de l'indemnité doit être débarrassé d'une série d'éléments qui y ont été introduits par la polémique. 1° - Après tout dit-on, la parlementaire n'est pas absorbé par son mandat pendant toute la durée de l'année. L'indemnité ne devrait donc pas représenter la somme nécessaire pour vivre décemment. Cet argument est inadmissible. La prolongation des services, conséquence de l'extension des fonctions de l'Etat fait que les vacances parlementaires coïncident sensiblement avec celles de l'enseignement supérieur. Quelle est donc la profession que l'on pourrait n'exercer que pendant les vacances? 2° - Les antiparlementaires citent les pays où l'indemnité est plus faible qu'en France. Ils omettent les Etats-Unis où elle s'élève aux environs de 200.000 francs.

Il y a d'autre part, dans la manière suivie par le Parlement en la matière, un manque certain de dignité, 1° Rapidité inconvenante des décisions en la matière. 2° - Détour par l'augmentation des indemnités spéciales allouées pour les frais du mandat. 3° - Argument humiliant que l'indemnité doit être suffisante pour protéger contre les tentations.

Il y a là aussi un détour fâcheux dans l'idée qui revient de temps à autre à la surface, de ne pas fixer directement l'indemnité, mais d'assimiler les parlementaires à certaines catégories de fonctionnaires (présidents du Conseil par exemple) qui se trouveraient particulièrement choyées par les Chambres

Ce qui est fâcheux c'est que ce seront les intéressés eux-mêmes qui soient obligés de fixer eux-mêmes les sommes qu'ils s'allouent sur le budget de l'Etat. D'après l'article 58 de la Constitution de l'An III, l'indemnité était fixée d'après la valeur d'une certaine quantité de blé. Ainsi, les parlementaires s'assuraient contre la dépréciation de la monnaie et contre l'augmentation du prix de la vie; précaution qui n'augmente pas leur autorité morale.

L'indemnité parlementaire est depuis la loi de finances du 30 Décembre 1928, fixée à 60.000 francs. Ce chiffre n'est pas prononcé dans cette loi, et c'est encore une précaution assez peu digne : "L'indemnité mensuelle spéciale, attribuée aux sénateurs et députés pour frais de double résidence, de secrétariat et pour toutes autres dépenses inhérentes à l'exercice du mandat législatif, est relevée de 1.250 francs à dater du 1er Janvier 1929". Il y a lieu d'observer d'ailleurs

Source : BIU Cujas

que, cette partie de l'indemnité étant considérée comme un remboursement de frais , ne donne pas lieu à la perception de l'impôt cédulaire ni de l'impôt global sur le revenu. Cet avantage supplémentaire et indirect donne lieu à des critiques qui pourraient être évitées par une élévation plus loyale de l'indemnité.

Caractères juridiques de l'indemnité parlementaire

Après, l'étude politique, l'indemnité mérite une étude juridique.

1° -Payée par le Trésor

1° - Elle est payée par le Trésor Public. On pourrait imaginer qu'elle fût payée par les électeurs qui sont représentés. C'est ce que proposait Cabet, socialiste utopiste, qui exigea de ses électeurs, sous la monarchie de Juillet, la promesse d'une indemnité de 4.000 francs qui ne fut jamais payée.

En Angleterre, alors que le mandat était gratuit, les premiers députés travaillistes étaient payés par les organisations ouvrières. Les députés aux Etats Généraux de l'ancienne France étaient aussi rémunérés par leurs mandants. Mais aujourd'hui le député, représentant la Nation, doit être rémunéré par la Nation.

Elle est obligatoire

2° - Elle est obligatoire. Nu l ne peut renoncer par avance à recevoir l'indemnité. Ce principe a été fixé par l'article 8 de la constitution du 4 Novembre 1848. Un député pourrait-il renoncer à des mensualités déjà échues? Dans la plupart des textes, on répond affirmativement. Mais la renonciation par avance à l'indemnité ne peut avoir d'effet juridique Ce serait un retour indirect au régime consitaire. Bie plus, l'engagement pris devant les élections d'un emploi désintéressé de l'indemnité, (aux pauvres à la circonscription.....) a paru être une cause suffisante d'invalidation.

L'indemnité est égale pour tous

3° - L'indemnité est égale pour tous. On a pensé à allouer aux membres de la Chambre des indemnités pour charges de famille. On avait même pensé à ne pas mettre cette disposition dans la loi et, par une simple disposition du règlement, à opérer des prèlèvements sur l'indemnité parlementaire de façon à former une caisse de compensation qui permettrait des indemnités par enfant.

Il se poursuit, à l'heure actuelle, en Belgique, une expérience assez intéressante. Il y a une partie de l'indemnité obligatoire qui est de 12.000 francs, et une partie facultative, qui est

Source : BIU Cujas

de 8.000 francs. Cette partie facultative n'est allouée qu'aux parlementaires qui en ont besoin; en fait 5 députés sur 6 sont dans ce cas.

Elle ne peut être cumulée avec un traitement d'activité

4° - L'indemnité ne peut pas être cumulée avec un traitement d'activité, même lorsque la fonction est compatible, mais elle peut être cumulée avec une pension de retraite.

Elle est saisissable

5° - L'indemnité est saisissable, c'est-à-dire que les créanciers des Députés peuvent à la questure saisir l'indemnité. et ces saisies-arrêts sont plus fréquentes qu'on ne le croit.

Avantages matériels accessoires

A L'indemnité s'ajoutent quelques avantages accessoires. 1° - Le parcours sur les chemins de fer . Il est à peu près gratuit. Les parlementaires paient une redevance minime très éloignée de ce que paierait un particulier (deux cents francs au lieu de quinze mille). 2° - La gratuité de la correspondance en vertu d'une loi du 10 Août 1924. 3° - La gratuité du Journal Officiel. Les Députés ont l'usage de la buvette; mais elle est alimentée par les prélèvements sur l'indemnité parlementaire. Ils ont une retraite de 24.000 francs depuis le douzième provisoire votée fin Mars 1930) mais elle est assurée également par des prélèvements sur l'indemnité parlementaire et sans concours du Trésor Public. L Les députés ont des fournitures diverses, notamment le papier à lettres dont il est fait un très grand usage et abus. Des insignes, des écharpes, les manoeuvres complètes de M. Pierre sur le Droit politique électoral et parlementaire, des frais d'obsèques (3.000 francs depuis le douzième provisoire de Mars 1930) s'ils meurent au cours de leur mandat.

Mais il y a une situation un peu particulière en ce qui concerne les impôts. Les parlementaires paient l'impôt cédulaire et l'impôt général sur le revenu : seulement l'indemnité parlementaire d'après les lois du 31 Mars 1920 et du 30 Septembre 1928, est divisée en deux parties, l'une est allouée au parlementaire pour lui permettre de vivre décemment, l'autre est une indemnité mensuelle spéciale qui représente les frais du mandat. Les parlementaires ne paient l'impôt cédulaire que sur la partie de l'indemnité qui est destinée à leur permettre une vie décente et ils ne paient pas l'impôt cédulaire sur les frais accessoires. Les augmentations portent volontiers sur la partie d'indemnité qui échappe;à l'impôt.

Source : BIU Cujas

La démocratie est aussi dépensière, peut-être davantage qu'un régime bourgeois, monarchique ou aristocratique . Mais le fonctionnement des pouvoirs publics y est meilleur marché . Sur 100 francs que paie le contribuable, ce fonctionnement coûte quinze centimes. D'après le budget de 1930, la Chambre coûte annuellement 62 millions et demi. Dans ce chiffre, l'indemnité entre pour 36.720.000 francs, Napoléon III touchait pour sa liste civile 3 millions or, soit 150 millions d'aujourd'hui.

Les immunités parlementaires

C'est un ensemble de privilèges dont l'objet est de permettre au parlementaire le libre exercice de ses fonctions en lui assurant une certaine protection contre les actions judiciaires intentées soit par le gouvernement, soit par les particuliers. Les immunités parlementaires sont au nombre de deux : 1° - L'irresponsabilité, 2° - L'inviolabilité.

L'irresponsabilité a pour effet d'interdire toute action soit au civil, soit au criminel, qui pourrait être intentée contre un parlementaire à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

L'inviolabilité a l'effet très réduit d'interdire toute action criminelle contre un parlementaire pendant la durée de ses fonctions, sans l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient

Comparaison de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité

Au point de vue de leur objet.

L'irresponsabilité a pour objet de permettre au parlementaire le libre exercice de sa fonction de dire notamment tout ce qu'il croira utile sans être paralysé par la crainte d'une poursuite, soit par le gouvernement, soit par les particuliers.

L'inviolabilité, a pour objet de permettre au parlementaire d'exercer sa fonction, en empêchant qu'il soit arraché à son banc pendant la durée des sections.

Au point de vue de la durée

Au point de vue de la durée, l'irresponsabilité est perpétuelle. Un parlementaire ne peut jamais, à aucun moment, être poursuivi pour un acte de sa fonction, même quand il a perdu son mandat, quand il est rentré dans la vie privée. Au contraire, l'inviolabilité ne dure que pendant la durée des travaux.

Au point de vue de leur caractère

Au point de vue de leur caractère, ces deux immunités sont d'ordre, public, Elles ne sont pas données aux parlementaires dans leur intérêt propre, mais dans l'intérêt du libre exercice de la

Source : BIU Cujas

fonction; par conséquent un parlementaire ne peut pas y renoncer.

Etude spéciale de l'irresponsabilité

L'article 13 de la l.c. du 16 Juillet 1875 dispose : "Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions". Ce texte est complété par les deux premiers paragraphes de l'article 41 de la loi sur la presse du 29 Juillet 1881 : "Les reproductions de discours et les compte-rendus exacts et de bonne foi ne peuvent pas faire l'objet de poursuites contre les journaux ou contre les auteurs des comptes-rendus."

Sa justification

C'est certainement le plus choquant des privilèges dont jouissent les membres du Parlement. Il ne peut s'excuser que par la préoccupation d'assurer le libre exercice de la fonction. Il faut voir ce qui se produirait si l'irresponsabilité n'existait pas. Chaque fois que à la Tribune un parlementaire nommerait un particulier, un fonctionnaire, ce particulier ou ce fonctionnaire pourrait poursuivre le parlementaire devant le Tribunal correctionnel pour diffamation ou devant la Cour d'Assises; si le diffamé était un fonctionnaire public. Or, la constitution a voulu que dans l'intérêt général , il y eut une place, la Tribune parlementaire, où l'on put tout dire dans l'intérêt général.

C'est une règle extrêmement ancienne, Royer-Collard, le philosophe parlementaire de la Restauration, qui fut président de la Chambre au moment des ordonnances de Juillet, disait : "La tribune n'est justiciable que de la Chambre".

Il faut comprendre que ce privilège, établi dans l'intérêt général sacrifie des intérêts particuliers . Des entreprises privées ou publiques comme des Compagnies de chemins de fer, des fonctionnaires comme des gouverneurs de colonies, de simples particuliers doivent supporter la diffamation parlementaire sans avoir aucun moyen juridique de se défendre contre elle.

Première idée sur l'irresponsabilité

L'irresponsabilité couvre tous les actes de la faute parlementaire.

L'irresponsabilité se justifie par la nécessité d'assurer le libre exercice de la fonction; par conséquent, elle s'applique à tous les actes de la fonction, mais rien qu'aux actes de la fonction; discours, votes, rapports, enquêtes; les injures, les

Source : BIU Cujas

calomnies, les excitations de militaires à la désobéissance, l'apologie de faits qualifiés crimes, tout ce qui, ailleurs, serait qualifié de délit de pensée, de presse, ou de parole peut se produire à la tribune, dans une commission, dans un rapport, dans un avis, dans une interruption, sans donner lieu à aucune poursuite, soit des particuliers qui sont victimes de l'injure, de la calomnie ou de la diffamation, soit du gouvernement, qui constate le dommage à la chose publique.

La question du trafic de vote

L'article 13 de la l. c. du 16 Juillet 1875 est rédigée dans les termes les plus généraux. Aucun parlementaire peut être recherché pour ses discours ou ses votes. C'est dans ces conditions que se pose la question de savoir si un parlementaire peut être recherché pour avoir trafiqué de son vote. La question s'est posée à propos de la tristement célèbre affaire de Panama, quelques parlementaires ayant accepté une rémunération en vue de voter la loi autorisant des émissions d'obligations à lot. Le procureur général prononça dans cette affaire une parole déplacée: "La lettre tue et l'esprit vivifie". En matière pénale, c'est la lettre qui l'emporte lorsqu'elle est favorable au prévenu. L'arrêt de la Cour de Cassation du 24 Février 1893 a confirmé la thèse du Procureur général, excellente au point de vue moral, critiquable au point de vue juridique en présence des termes très généraux de la Constitution.

L'idée sur l'irresponsabilité

L'irresponsabilité ne couvre que les actes de la fonction.

Donc, en premier lieu, les délits commis par un parlementaire dans l'enceinte parlementaire ne sont pas couverts par l'irresponsabilité (giffle, coups, coups de feu...) L'article 67 du règlement de la Chambre prévoit que, lorsqu'un délit est commis dans l'enceinte parlementaire, les Questeurs informent aussitôt le ministère public.

En second lieu, le trafic d'influence n'est pas non plus l'exercice de la fonction parlementaire. Celui qui accepte des dons pour faire obtenir une faveur, une décoration, un emploi public, n'est pas dans l'exercice de la fonction, parce que la démarche n'est pas dans la fonction constitutionnelle du parlementaire. L'article 77 du Code pénal a été modifié à l'occasion du scandale Wilson par la loi du 4 Juillet 1882 : "Sera punie des mêmes peines toute personne investie d'un mandat électif qui aura

Source : BIU Cujas

agréé des offres ou promesses, reçu des dons ou présents pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions récompenses, des places , emplois, des faveurs quelconques, accordées par l'autorité publique, démarches ou entreprises ou autres bénéfices résultant de traités conclus également avec l'autorité publique et ayant ainsi abusé de l'influence réelle ou supposée que lui donne son mandat".

En troisième lieu, en dehors même de la fonction parlementaire, le parlementaire n'est pas couvert par l'irresponsabilité ; un parlementaire qui parle dans un Conseil général, ou municipal dans une réunion publique, qui écrit dans un journal , n'est pas couvert par l'irresponsabilité il n'est alors un simple particulier. Il a été décidé par la Cour de Cassation le 29 Juin 1897 que lefait par un Député socialiste de provoquer une grève n'est pas non plus un fait de la fonction.

Troisième idée : L'irresponsabilité couvre le parlementaire au civil comme au pénal.

3° - L'irresponsabilité couvre le député aussi bien contre les poursuites civiles que contre les poursuites pénales, tandis que l'inviolabilité ne le couvre que contre les poursuites pénales. Un député qui a commis une diffamation ne pourra ni se voir poursuivre en vue de l'application d'une amende ou d'un emprisonnement (responsabilité pénale) ni en vue d'une condamnation à des dommages-intérêts envers le diffamé (responsabilité civile).

4° idée - Elle est perpétuelle

4° - L'irresponsabilité est perpétuelle, c'est-à-dire qu'elle dure même après la fin du mandat.

5° - L'irresponsabilité s'étend, en vertu de l'article 41 de la loi sur la presse, au compte rendu exact et de bonne foi, à condition que ce soit un compte -rendu objectif et que ce ne soit pas l'expression d'opinions personnelles du journaliste 'Le député Martin dit que M. Durand est un concessionnaire et le député Martin l'a bien prouvé à la tribune". Voilà une opinion individuelle qui n'est plus couverte par l'immunité.

Si l'irresponsabilité est communément admise,

La question des rectifications au J.O.

L'impossibilité de faire la moindre rectification à l'égard de ce qui a été dit dans les Chambres soulève les plus vives critiques. Le 31 Janvier 1930 M. Guermut a élaboré une proposition

Source : BIU Cujas

tendant à permettre dans une certaine mesure les rectifications au Journal Officiel . Cette innovation est grave parce que les rectifications au Journal Officiel pourraient alors atteindre des proportions formidables et empêcher le fonctionnement régulier de cette publication; aussi propose-t-on que la rectification soit préalablement autorisée par le Bureau de la Chambre. Aujourd'hui le particulier est dépourvu de toute espèce de protection.

Les effets de l'irresponsabilité

Les effets de l'irresponsabilité sont les suivants :

1° - C'est une immunité d'ordre public, créée dans l'intérêt général du libre exercice de la fonction et non pas dans l'intérêt du parlementaire lui-même; celui-ci ne peut donc y renoncer.

2° - C'est une exception qui doit être opposée et admise en tout état de cause; il n'est pas besoin par exemple, d'invoquer l'irresponsabilité in limine litis ; on peut, à la veille du jugement, devant toute juridiction, soit en première instance, soit en appel, invoquer l'irresponsabilité.

3° - Cette immunité, étant d'ordre public, doit être opposée d'office par le juge; le juge qui condamnerait un parlementaire pour un acte de sa fonction, soit à une pénalité, soit à une réparation civile (dommages-intérêts) se rendrait coupable de forfaiture aux termes de l'article 121 du Code pénal.

L'inviolabilité parlementaire

L'inviolabilité est une immunité qui a pour objet de protèger le parlementaire contre les poursuites répressives du gouvernement ou des particuliers motivées par des faits étrangers à la fonction et qui seraient inspirés par la passion politique. A cet effet, pendant la durée de la session et à moins de flagrant délit, un parlementaire ne peut être poursuivi en matière criminelle ou correctionnelle sans l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient.

"Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session être poursuivi ou arrêté en matière correctionnelle ou criminelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit".

"La détention ou la poursuite d'un membre de l'une

Source : BIU Cujas

ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session pour toute sa durée si la Chambre le requiert" (Art. 14 l.c. 16 Juillet 1875).

Etendue de l'inviolabilité parlementaire

1° - Elle ne vise que les actes étrangers à :a fonction parce que, pour les actes de la fonction, intervient l'immunité dite irresponsabilité, qui couvre complètement les actes de la fonction.

2° - L'inviolabilité ne garantit que contre les poursuites répressives pour crime ou délit L'article 14 dispose "Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre etc.....en matière criminelle ou ou correctionnelle". "Criminelle", c'est le crime, "correctionnelle", c'est le délit.

Il en résulte les conséquences suivantes :

1° - L'inviolabilité ne saurait arrêter les poursuites civiles, même pendant la session un Député peut être poursuivi par un créancier quelconque (fournisseur, tailleur, prêteur, etc..)

2° - L'inviolabilité n'arrête pas les poursuites pour simple contravention. Cela résulte des termes de l'article 14 de la loi du 16 Juillet 1875, "en matière criminelle ou correctionnelle Par conséquent, l'article 14 ne vise pas les poursuites en matière de simple police, La lettre de l'article 14 de la loi du 16 Juillet, s'éclaire d'ailleurs de cette considération qu'il est inutile de protèger un parlementaire, qui est traduit devant la Justice de Paix (infraction au Code de la route) parce qu'en général les peines de simple police sont simplement pécuniaires et très légères, et d'autre part, que l'emprisonnement qui peut être prononcé ne peut jamais excèder trois jours. Cela ne peut pas gêner l'exercice du mandat parlementaire.

3° - L'inviolabilité parlementaire joue pendant les sessions seulement. Par conséquent, pendant l'intervalle des sessions, les parlementaires peuvent être poursuivis comme de simples particuliers. Cependant à certains moments les gouvernements ont considéré qu'il fallait entendre d'une manière excessivement large la protection des parlementaires, et il est bien des gouvernements qui n'ont pas osé prendre l'initiative d'une poursuite , contre un parlementaire pendant l'intervalle des sessions; ils ont préféré attendre que la session fut ouverte et demandé à la Chambre l'autorisation de poursuivre .

Toutefois, au lendemain des élections

Source : BIU Cujas

de 1924, les sénateurs Billiet et Ratier ont été poursuivis et condamnés pendant la session pour avoir refusé de prêter serment devant la commission d'enquête de la Chambre chargée de rechercher l'origine des fonds électoraux.

Quel est l'effet de l'ouverture de la session sur des poursuites commencées ? En principe il est nul; la procédure suit son cours. Mais la Chambre à laquelle appartient le parlementaire poursuivi peut prendre l'offensive et ordonner la suspension des poursuites et même l'élargissement du parlementaire incarcéré. "La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée si la Chambre le requiert".

Il y a des exemples fréquents dans lesquels la Chambre a ordonné la suspension des poursuites ou même l'élargissement. Mais cet élargissement ne peut être ordonné que pour la durée de la session; la session une fois terminée les députés doivent revenir en prison.

Les cas d'élargissement de députés par ordre de la Chambre sont fréquents (3 Novembre 1927 élargissement de quatre députés communistes).

L'élargissement ne vaut que pour la durée de la session. Celle-ci terminée, les députés doivent reprendre le chemin de la prison. Si une autre session s'ouvre pendant qu'ils sont encore incarcérés, un nouvel ordre d'élargissement est nécessaire de la part de la Chambre (V. sur ce point le débat du 12 Janvier 1928).

Il va de soi que, même pendant les sessions, si une décision de justice est intervenue, condamnant à l'emprisonnement un parlementaire, le gouvernement n'a pas besoin de l'autorisation de la Chambre pour exécuter cette décision de justice. L'inviolabilité n'existe que en ce qui concerne l'arrestation préventive, au cours d'une poursuite pour s'assurer de la personne du détenu (Cette thèse a été contestée au cours du débat du 12 Janvier 1928).

D'ailleurs, même après condamnation, (et bien entendu si la condamnation n'a pas entraîné la déchéance du mandat parlementaire) la Chambre peut ordonner l'élargissement. (En 1891, élargissement de M. Pablo Lafargue élu alors qu'il était emprisonné)

L'inviolabilité cesse en cas de flagrant délit

L'inviolabilité cesse en cas de flagrant délit. Aux termes de l'article 41 du Code d'Instruction criminelle, "le délit qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre est un flagrant délit". L'exception pourrait donc se traduire en

Source : BIU Cujas

ces termes vulgaires : Lorsque le parlementaire est pris sur le fait il n'est pas besoin de l'autorisation de la Chambre pour l'arrêter et le poursuivre.

Cette exception s'explique par les principes généraux du droit pénal qui autorisent l'arrestation spontanée en cas de flagrant délit. Mais elle s'explique surtout par les motifs mêmes de l'inviolabilité. La constitution veut empêcher des poursuites inspirées par la passion politique. Lorsque le parlementaire est pris sur le fait, le soupçon de passion politique disparaît.

Les arrestations spontanées en cas de flagrant délit se produisent pour les parlementaires à l'occasion de collisions avec la police. Un député même revêtu de ses insignes, conduit une manifestation illégale, il faut pouvoir l'arrêter, on ne peut lui permettre par exemple de frapper les agents, de la force publique. Son impunité serait génératrice d'anarchie.

Effets de l'inviolabilité

L'inviolabilité arrête toute poursuite devant le tribunal correctionnel ou la Cour d'Assises, pendant la session, sans l'autorisation de la Chambre.

1° - Le parquet était tenté de poursuivre spontanément, il devrait attendre la fin de la session ou demander l'autorisation. Si un particulier usait de son droit de citation directe devant le tribunal correctionnel, le parquet refuserait de "donner jour".

2° - Le tribunal saisi d'une poursuite contre un député pendant la session doit refuser de connaître.

3° - L'immunité est d'ordre public, par conséquent le parlementaire ne peut pas y renoncer (Trib. Bourges 14 Mai 1927).

Si la Chambre refuse l'autorisation de poursuite, la poursuite est suspendue pendant toute la durée de la session, c'est-à-dire que la poursuite recommencera lorsque la session sera close, Mais alors s'est posée la question de savoir si , pendant cette suspension la prescription va courir. La question est particulièrement intéressante lorsqu'un particulier a été diffamé par un parlementaire journaliste; la prescription en matière de presse est très courte (6 mois) Si la prescription courait le refus d'autorisation équivaudrait à impunité. Nous avons soutenu que la prescription est suspendue à partir de la demande d'autorisation de poursuite , jusqu'à la fin de la session (Rapport sur une demande de poursuite de M. Caftucoli contre M. Léon Daudet, 1921°.

Source : BIU Cujas

Mission de la Chambre statuant sur l'inviolabilité

La Chambre n'a pas à se demander si la poursuite est fondée. Elle n'est ni une juridiction d'instruction, ni une juridiction de première instance. Elle doit se demander exclusivement si la poursuite est inspirée par la passion politique ou par le désir de paralyser chez un parlementaire l'exercice de sa fonction.

C'est la théorie. La pratique n'y est pas absolument conforme : une jurisprudence à peu près constante refuse l'autorisation toutes les fois qu'un parlementaire est poursuivi pour un délit de presse. Le prétexte, d'ailleurs non fondé, est que la presse serait une autre tribune où le parlementaire continuerait l'exercice de son mandat.

Dans cet ordre d'idées, se pratique un véritable abus : c'est celui qui consiste à prendre comme gérant du journal un député. Il y a dans chaque journal un personnage souvent insignifiant mais qui, juridiquement, est responsable de tout ce qui se fait dans le journal. c'est le gérant. En cas de délit, c'est le gérant qui est poursuivi . Certains journaux nomment gérant un Député alors pendant les sessions, donc pendant les trois quarts de l'année, le journal ne peut être poursuivi que difficilement. Le gérant étant couvert par l'inviolabilité parlementaire (Le 29 Juin 1927, M. Alcide Delmont a déposé une proposition tendant à interdire cet abus).

Le privilège de l'inviolabilité peut tourner contre ceux là même qu'il prétend protèger. L'individu qui veut diffamer à coup sûr et à bon marché un parlementaire a ce moyen très commode; il adresse au président de l'Assemblée une demande de poursuites circonstancée dans laquelle il expose tous ses griefs. La demande est imprimée aux frais de l'Assemblée distribuée à tous les collègues du député poursuivi, communiquée à la presse, et reste, pour l'histoire, aux archives du Parlement. Le particulier tient sa vengeance. Peu lui importe ensuite qu'on lui refuse l'autorisation de poursuivre. Lorsque la session sera finie, il ne profitera pas de la liberté de poursuite qui lui est rendue.

Rapports de la fonction publique ou des occupations privées avec le mandat parlementaire

Les incompatibilités - Définition - L'incompatibilité est la règle qui interdit à un parlementaire d'exercer une certaine

Source : BIU Cujas

occupation en même temps que le mandat parlementaire. On dit que certaines occupations sont incompatibles avec le mandat.

L'incompatibilité ne doit pas être confondue avec l'inéligibilité. L'inéligibilité empêche de recevoir le mandat même si l'inéligible a réuni , sur son nom, la majorité, il n'est pas parlementaire, il n'est pas validé.

Au contraire, l'incompatibilité crée seulement une obligation d'opter. Le parlementaire est obligé de choisir entre le mandat que lui ont confié les électeurs et l'occupation qui est déclarée incompatible.

Principe : Incompatibilité des fonctions publiques

En principe, toutes les fonctions publiques rémunérées par l'Etat ou à la nomination de l'Etat sont incompatibles avec le mandat législatif On ne peut pas être à la fois Député ou Sénateur et fonctionnaire.

Motif de cette incompatibilité

Les incompatibilités sont nécessaires dans le régime parlementaire. Ce régime est celui dans lequel les Chambres sont appelées à contrôler le Gouvernement. Une Chambre qui comprendrait des fonctionnaires contrôlerait mal le gouvernement, parce que les fonctionnaires ne sont pas indépendants à l'égard du gouvernement. Un préfet ne pourrait critiquer ce ministre de l'intérieur sans s'exposer à être révoqué sur le champ.

Sous la Monarchie constitutionnelle, (de 1814 à 1848) en princiep, les fonctions étaient compatibles; il n'y avait que quelques rares fonctions incompatibles , notamment celle de préfet. Il est alors des gouvernements qui ont abusé de cette compatibilité et notamment le gouvernement de Guizot, pour tenir sa Chambre distribuait les fonctions aux parlementaires. C'était une sorte de corruption. Lorsque l'opinion publique réclamait : "les réformes parlementaires" elle entendait par là, l'établissement d'incompatibilités.

Fonctions incumulables : en principe ce sont toutes les fonctions d'Etat rémunérées

Ce sont les fonctions rémunérées par l'Etat ou à la nomination de l'Etat. D' après les lois de 1875, la rémunération par l'Etat était le critérium nécessaire dela fonction incumulable. La loi de finances du 30 Décembre 1928 (Art. 88) a aggravé la situation en étendant le principe de l'incompatibilité aux fonctions à la nomination de l'Etat. "L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat et de toute autre fonction rémunérée à la nomination de l'Etat est incompatible avec le mandat de Sénateur ou de Député"

Source : BIU Cujas

Il y a en effet, certaines fonctions qui sont à la nomination de l'Etat et qui ne sont pas rémunérées sur les fonds de l'Etat. (Directeur de l'Assistance publique de la Seine, nommé par l'Etat, mais rémunéré sur les fonds de l'Assistance publique de la Seine qui sont départementaux).

Seules, les fonctions rémunérées peuvent être incompatibles.

Au principe de l'incompatiblité des fonctions rémunérées par l'Etat ou à la nomination de l'Etat , existent des exceptions dont la loi précitée de 1928 a raccourci la liste.

Exceptions au principe général de l'incompatibilité des fonctions d'Etat rémunérées

1° - Les ministres et secrétaires d'Etat. Ils peuvent être Députés ou Sénateurs, c'est une règle fondamentale du régime parlementaire.

L'incompatibilité se complète même par la règle supplémentaire que le parlementaire ,lorsqu'il est nommé à la fonction de ministre n'est pas obligé de se représenter devant les électeurs. La règle inverse existait sous la monarchie constitutionnelle (1814-1848) et en Angleterre, où elle était très vivement critiquée: c'est une amende fort lourde pour les parlementaires pauvres qui doivent payer les frais d'une nouvelle élection.

Les gouvernements du lendemain de la guerre comprennent des personnages gouvernementaux qui ne sont ni ministres ni sous-secrétaires d'Etat, ce sont les hauts-commissaires-A l'éducation physique et aux sports, à la propagande, au tourisme....) Ces fonctions sont compatibles parce qu'elles ne sont pas rémunérées, leurs titulaires, recevant simplement des indemnités représentatives de frais; automobile, représentation, etc...

2° - Les professeurs titulaires de chaires données au concours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite.(Facultés, Collège de France, Muséum....) peuvent conserver leurs fonctions lorsqu'ils sont élus députés. L'avantage pratique c'est qu'ils remontent de plein droit dans leur chaire lorsqu'ils ne sont pas réélus. Mais le traitement ne se cumulant pas avec l'indemnité parlementaire, pratiquement ils se sont mettre en congé.

3° - Les personnes chargées par le gouvernement de missions temporaires, six mois au plus. Cette exception a été restreinte par la loi de finances du 30 Décembre 1928. Antérieurement, le parlementaire investi d'une mission de six mois (dans une ambassade dans un gouvernement de colonie...) se la faisait renouveler. Désormais, au bout de six mois, il devra opter

Source : BIU Cujas

entre sa fonction et le mandat.

Aux fonctions rémunérées par l'Etat, qui sont compatibles avec le mandat législatif, il faut ajouter , aujourd'hui, les ministres du culte dans les départements d'Alsace-Lorraine : Haut-Rhin, Bas-Rhin, Moselle, où subsiste encore le régime du Concordat; les ministres du culte sont nommés en accord avec l'Etat et dans tous les cas rémunérés sur les fonds de l'Etat.

Cette liste d'exception, qui est celle de la loi de Finances du 30 Décembre 1928, est beaucoup plus courte, que celle de l'article 8 de la loi du 30 Novembre 1875. D'après la constitution de 1875, pouvaient être sénateur ou député: 1°- Le préfet de la Seine et le préfet de police: 2° - L Les ambassadeurs et ministres plénipotentiaires; 3° - Les présidents des trois cours siégeant à Paris.(Cour d'appel, cour de Cassation et Cour des Comptes). La loi de 1928 est donc beaucoup plus rigoureuse , et d'autre part, les missions temporaires ne peuvent pas durer plus de six mois.

Ces réformes rigoureuses ne correspondaient à aucune espèce d'utilité; il y a avantage à ce que dans le Parlement il puisse y avoir des hommes connaissant certaines questions. Un ambassadeur a sa place à la commission des affaires étrangères. Les présidents des trois grandes Cours parisiennes, les préfets de Paris pourraient apporter le tribut de leurs lumières et de leur expérience

D'autre part, la loi du 30 Décembre 1875 déclare qu'au bout de six mois la mission ne peut pas être renouvelée, un parlementaire ne peut pas être envoyé comme Résident de France au Maroc, en Tunisie comme Gouverneur Général, en Algérie ou en Indochine, etc..c'est encore une réforme qui ne correspond à aucun avantage. Le personnel préfectoral ou le personnel des affaires étrangères peuvent nepas offrir -cela s'est souvent vu - le personnage apte à la fonction considérée; il y faut du prestige, de l'autorité, et la pratique des vertus administratives dont les rangs subordonnés n'y préparent pas nécessairement. La fonction de gouverneur est une fonction gouvernementale qui exige des aptitudes gouvernementales. Si on trouve l'homme capable dans le Parlement on n'a pas le droit d'en priver le;pays.

"Je suis un ancien Gouverneur Général de carrière, dit le député Angoulevant à la séance du 16 Décembre 1925, je n'hésite pas à affirmer hautement qu'il est des pays déterminés, traversant des circonstances spéciales, qui appellent de la part du

Source : BIU Cujas

gouvernement la désignation d'un homme politique, pour occuper les fonctions de Gouverneur général, soit que ces possessions présentent une importance exceptionnelle, soit qu'elles traversent des crises ou qu'elles soient dans des conditions telles qu'el les exigent des coups de barre décisifs pouvant avoi leur répercussion dans les deux Chambres et que le Gouverneur général puisse être appelé à défendre cette action à la Tribune dont il a le libre accès.

Les occupations privées et le mandat législatif

Les occupations privées, l'exercice d'une profession, sont-elles absolument compatibles avec le mandat législatif ? Sur ce point, il y a égalemrny une certaine tendance démagogique, qui tendrait à écarter du Parlement les hommes d'affaires industriels et financiers. Avocats, professeurs, médecins, fonctionnaires sont gens utiles mais insuffisants à faire vivre un pays. Vouloir écarter des assemblées ceux qui connaissent les réalités pratiques de la vie courante, ceux qui peuvent apprécier la répercussion d'une réforme, ceux qui peuvent connaître l'incidence des impôts, etc...c'est pure démagogie.

On allègue que l'on veut un Parlement compos sé d'honnêtes gens. les éelcteurs n'ont qu'à bien choisir. En écartant les hommes d'action du Parlement on diminue le Parlement, et à prétendre imposer la vertu par des dispositions mécaniques, on perd son temps.

Cependant le législateur a fait un effort en ce sens . En vertu de la loi du 30 Novembre 1875, tou tes les occupations privées étant libres; il n'y a pas d'occupation privée incompatible,avec l'exercice du mandat législatif. Après 1875, une série de lois spéciales, mais peu nombreuses, créent quelques incompatibilités. (A propos des subventions à des compagnies maritimes, incompatiblité des fonctions d'administrateur de cette compagnie). Mais depuis quelques années, existe un mouvement pour exclure du Parlement ceux qui exercent une fonction dans une société. C'est la forme de société qui inspire les plus fortes méfiances. On admettra le banquier possédant à lui seul une banque formidable, on écartera l'administrateur d'u une société bancaire au capital de quelques millions

Toutes les fonctions dans les entreprises subventionnées par l'Etat sont incompatibles avec

Cette tendance a trouvé son résultat dans la loi du 30 Décembre 1928. Elle crée : 1° des incompatibilités absolues. Toutes les fonctions dans les entreprises subventionnés par l'Etat sont incompatibles avec le mandat législatif.

Source : BIU Cujas

l'exercice du mandat législatif

"Sont incompatibles avec le mandat législatif, les fonctions de directeur, administrateur, membre du conseil de surveillance, gérant ou représentant dans les sociétés, entreprises et établissements jouissant d'un titre spécial sous forme de garantie d'intérêt, de subvention ou autres équivalents d'avantages assurés par l'Etat. "La mention des garanties d'intérêt e exclut les administrateurs de chemins de fer. Sont assimilés aux fonctions ci-dessus, celles qui s'exercent aurpès des sociétés d'une façon permanente et moyennant une rémunération fixe sous le titre de conseil juridique ou technique.

Le député ou sénateur qui aurait une fonction dans une Société par actions ayant un objet financier doit se soumettre à la réélection

Il y a une règlementation spéciale qui consiste, pour ceux qui acceptent une fonction dans certaines entreprises finamcières, en l'obligation de donner leur démission de député ou de sénateur, mais avec la faculté de se représenter devant les électeurs , de pouvoir être réélus et de conserver la fonction financière. C'est ce que décide l'article 88, 4° de la loi du 30 Décembre 1928. Ces conditions doivent être réunies pour exiger la démission : 1° - l'acceptation au cours du mandat. Qui a la fonction quand il est élu peut la garder. 2° - La forme anonyme de la société. Le parlementaire peut se faire banquier ou devenir l'associé d'un banquier. 3° - le caractère exclusivement financier de l'objet de la société. On peut librement devenir administrateur d'une société industrielle. 4° - L'appel de la société à l'épargne et au crédit.

Autrement dit, c'est la qualité d'administrateur d'une banque qui oblige à démissionner si elle est acquise en cours de mandat.

En somme, il faut que les électeurs soient prévenus. S'ils veulent choisir un administrateur de banque, libre à eux. Mais si celui qu'' ils ont choisi devient administrateur de banque, ils doivent approuver cette occupation nouvelle.

La même loi interdit au parlementaire de laisser imprimer leurs qualités de parlementaire dans les prospectus des sociétés dont ils sont administrateurs.

L'intention de ces dispositions nouvelles est bonne. Mais les parlementaires avisés se gardent d'accepter des fonctions officielles dans les entreprises. Ils s'y intéressent, restent à côté, se dissimulent derrière des hommes de paille. Dans les affaires qui ont causé l'émotion

Source : BIU Cujas

d'où est partie la règlmentation nouvelle, les parlementaires compromis n'avaient pas de fonctions visées par cette règlementation.

La sanction de l'incompatibilité c'est l'obligation d'opter

La sanction de l'incompatibilité c'est l'obligation d'opter. Le député ou sénateur, qui a une fonction publique, ou bien le député ou le sénateur qui accepte une fonction dans une entreprise subventionnée est obligé d'opter entre le mandat et la fonction. Jusqu'à cette loi du 30 Décembre 1928, cette sanction n'était pas organisée, elle s'exerçait d'une façon un peu primitive. Lorsque le bureau de la Chambre apprenait qu'un député avait une fonction incompatible, on l'avertissait et s'il gardait cette fonction, le bureau de la Chambre le rayait du contrôle de la Chambre. En réalité c'étaient les fonctionnaires de la Chambre qui appliquaient la sanction.

La loi du 30 Décembre 1928 a organisé d'une façon un peu particulière la sanction: En conséquence, dit l'article 88, 3° le sénateur ou député exerçant au cours de son élection l'une des fonctions ci-dessus visées, devra dans les huit jouts qui suivront la vérification des pouvoirs, justifier qu'il s'en est démis, faute de quoi il sera de plein droit déclaré démissionnaire. La loi ne dit pas par qui. Il est sous entendu que c'est par la Chambre, sur la proposition du bureau. Il sera également déclaré d'office démissionnaire, s'il accepte au cours de son mandat l'une des dites fonctions. Il y a une règle qui est voisine de la règle d'incompatibilité : c'est l'obstacle à la faculté d'accepter au cours du mandat une fonction même compatible. C'est la disposition de la loi du 30 Novembre 1875, article 2 : "Tout sénateur ou député nommé ou promu à une fonction publique, rétribuée sur les fonds de l'Etat, où à une fonction quelconque salariée à la nomination de l'Etat, est obligé de donner sa démission."

Obstacle à l'acceptation d'une fonction compatible :obligation de se représenter devant les électeurs

Si la fonction est incompatible, le député ou sénateur perd définitivement le mandat de député pu de sénateur; mais si la fonction est qu'aux professeurs.

Un député agrégé de droit qui serait titularisé devrait donner sa démission et se représenter devant ses électeurs. On admet qu'un professeur titulaire peut, pendant son mandat, être sur sa demande, chargé de faculté. Donc un professeur titulaire de province pourrait être nommé à Paris. Mais un agrégé de Paris ne pourrait pas y être titularisé. C'est pure absurdité.

Les règles sur les fonctions politiques compatibles s'appliquent aux fonctions d'administrateurs dans les sociétés anonymes bancaires.

Source : BIU Cujas

M. Poincaré a attaché beaucoup d'importance à ce jugement de la moralité de l'élu par les électeurs. C'est de la théorie. M. Wilson grand trafiqueur de décorations, a vu ses électeurs lui demeurer fidèles....

Le cumul des mandats électifs

On peut être à la fois membre du Parlement et titulaire d'une fonction élective dans l'administration locale. On peut être membre du Parlement et conseiller général, ou conseiller d'arrondissement (les fonctions de conseiller général et de conseiller d'arrondissement sont elles-mêmes incompatibles membre du Parlement et conseiller municipal ou même maire. Pratiquement, le nombre est grand de parlementaires qui sont en même temps conseillers généraux ou miares, Les élus ne tiennent pas à laisser les fonctions locales dans les mains d'individus qui les combattraient . Ils croient ainsi pousser des racines dans le sol électoral.

Le cumul est critiqué 1° - parce qu' il accentue le caractère politique des fonctions administratives. 2° -Parce que les fonctions cumulées sont mal remplies. 3° - Parce qu'il faut bien laisser quelque chose pour les autres.

La question se pose d'une façon un peu particulière pour les fonctions locales dans Paris; On peut être à la fois député et conseiller municipal de Paris et conseiller général de la Seine par conséquent. Pendant longtemps, l'usage a été qu'un conseiller municipal de Paris nommé député donnait sa démission de conseiller municipal. A l'heure actuelle, plusieurs parlementaires ont profité de la faculté législative et sont à la fois députéset conseillers municipaux de Paris. L'inconvénient est que la fonction de conseiller municipal de Paris est une fonction extrêmement absorbante, et d'ailleurs convenable et rémunérée.

On ne peut pas être à la fois député et sénateur. Cette disposition découle exclusivement du bon sens, aussi la constitution n'avait-elle pas organisé la sanction de cette contradiction de cumul. Pendant longtemps, dans un certain état d'éducation, de délicatesse et de moeurs, on a compté dans la constitution comme dans le règlement , sur la bonne volonté et la probité des élus. Le parlementaire élu à une autre Chambre donnait, en temps voulu, sa démiss ion de celle qu'il voulait quitter.

Des abus se sont produits. En 1927, M. Cornand, député des Basses-Alpes, élu sénateur s'abstint pendant neuf mois de choisir. Il voulait

Source : BIU Cujas

par là empêcher des élections partielles susceptibles d'être favorables à des personnalités auxquelles il voulait barrer la route. Il ne saurait cependant dépendre d'une fantaisie individuelle qu'une circonscription soit représentée ou ne le soit pas.

La situation devint plus scandaleuse encore lorsqu'un certain nombre de députés élus sénateurs prétendirent rester à la Chambre pour permettre le vote du scrutin uninominal. Nous essayames de les contraindre à opter par une réforme du règlement sous prétexte de régulariser, en réalité afin de permettre la perpétuation de l'abus, on trouva que la procédure par le règlement était inconstitutionnelle. Mais la loi du 12 Juillet 1927 supprima les "parlementaires amphibies". Le député élu sénateur (ou inversement) doit opter dans le mois. Ce délai part naturellement de la validation dans la Chambre où il a été envoyé en dernier lieu. Il serait injuste de le forcer à opter avant d'être sûr qu'il sera admis. Après le délai, le parlementaire est censé faire choix de la Chambre où il a été envoyé en dernier lieu et est déclaré démissionnaire de la première.

La loi du 12 Juillet 1927 interdit le cumul du mandat de sénateur et de député. Les députés élus sénateurs sont tenus d'opter dans le mois qui suit leur validation ; faute d'option dans ce mois, ils sont déclarés démissionnaires.

Comment finit le mandat législatif.

La fin normale du mandat législatif c'est l'expiration du délai ou la dissolution de la Chambre et alors en cas de dissolution, il y a une disposition extrêmement importante : le gouvernement doit convoquer les électeurs dans les deux mois à partir de la dissolution, et la Chambre ainsi élue doit être convoquée dans les dix jours après l'élection. Enfin, il y a la fin individuelle du mandat par démission, par décès, par déchéance, par obligation d'opter, et alors les décisions doivent avoir lieu dans le délai d'un mois.

Source : BIU Cujas

ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

Les deux éléments du gouvernement

Le gouvernement en France est constitué de deux éléments d'une part : un élément stable, permanent, jouissant pendant un certain temps d'une certaine inamovibilité, et d'autre part, un élément mobile, changeant suivant les impulsions du Parlement ou de l'opinion publique. L'élément stable, c'est le Président de la République, l'élément mobile, c'est le ministère ou cabinet.

Le Président de la République est appelé Chef de l'Etat; le président du Conseil est appelé Chef du gouvernement.

Les types d'organisation du pouvoir exécutif

L'histoire et législation comparée nous offrent des types tout à fait différents d'organisation du gouvernement. On peut, par exemple, n'avoir qu'un élément stable , c'est ce qui se produit dans la Confédération helvétique avec le Conseil fédéral. Le pouvoir exécutif y est organisé sous la forme d'un Collège, et chacun des membres de ce Collège est à la tête d'un département ministériel; par conséquent, il n'y a qu'un élément confondant gouvernement et ministère.

Le type un seul élément stable

Le type de l'amendement Grévy un seul élément mobile.

Au contraire, il peut n'y avoir qu'un élément mobile, c'est le système de l'amendement Grévy. L'assemblée nomme le Chef du gouvernement ou Président du Conseil des Ministres; celui-ci choisit ses Ministres, et Président du Conseil des Ministres et Ministres sont toujours responsables devant l'Assemblée . C'est le système qui existe à l'heure actuelle en Prusse en Esthonie et dans d'autres Etats, qui ont eu des constitutions nouvelles au lendemain de la guerre.

Le président de la République, élément stable et individuel du gouvernement

En France, à l'heure actuelle, l'élément stable dans le pouvoir exécutif est individuel. Déjà dans la constitution de 1848, il y avait un Président de la République. La Constitution du 5 Fructidor de l'An III au contraire, voulait une solution différente: la fonction actuelle du Président de la République y appartenait à un Collège de cinq membres, que l'on appelait le Directoire, qui était une autorité collective. Les Directeurs n'avaient pas d'attributions individuelles; le Directoire nommait des Ministres, qui étaient à la tête des départements ministériels.

Source : BIU Cujas

Nous avons donc en France un Président de la République , élément individuel. Si nous avons cet élément individuel c'est 1° - pour constituer l'élément de stabilité; 2° - pour assurer la représentation du pays, notamment devant l'étranger; 3° - au point de vue historique, pour donner satisfaction à certaines traditions monarchistes du peuple français, qui étaient encore vivaces en 1875. On est habitué en France, par de longs siècles et par l'expérience qui a été poursuivie au cours du XIXème siècle, les deux Empires, la Monarchie constitutionnelle, à voir le pouvoir exécutif et l'Etat lui-même incarnés par un homme.

Comment est élu le président de la République ?

Au moment où elle a élaboré la constitution de 1875, l'Assemblée Nationale se trouvait en présence de deux systèmes possibles : l'élection par le peuple et l'élection par le Parlement. L'Assemblée Nationale avait devant les yeux le grand exemple de la République des Etats-Unis, où le " Président des Etats-Unis" est élu par le peuple à deux degrés. Mais elle fut impressionnée avant tout par le précédent français de 1848.

A la Constituante de 1848, avait eu lieu un grand débat sur la question de savoir si le Président de la République serait élu par l'Assemblée ou par le peuple. La décision fut emportée par un discours fameux de Lamartine , qui déclara qu'après tout, si le peuple voulait commettre des imprudences ou des fautes, il en avait le droit, puisqu'il était le souverain, que par conséquent il fallait le laisser agir, et choisir son chef.

Aussitôt le peuple appela à la tête de l'Etat Louis Napoléon Bonaparte , neveu de Napoléon Ier, fils du roi Joseph et de la reine Hortense, elle-même fille de la première femme de Napoléon. Au bout de quatre ans, ce Président de la République renverse la République. Quand le peuple appelle à la tête de la République le chef d'une dynastie , on sait ce que cela veut dire. Le précédent de 1848 fut déterminant pour l'Assemblée Nationale de 1871 et c'est sans aucune espèce d'hésitation qu'elle repoussa l'élection du président par le peuple. L'article 2 de la loi du 25 Février 1875 (seule disposition par laquelle nous sommes avertis que nous sommes en République) dispose : "Le Président de la République est élu à la majorité absolue par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée Nationale".

Avantages de l'élection du Président de la République par les Chambres.

Ce système de l'élection par les Chambres présente un certain nombre d'avantages: c'est d'abord la simplicité . C'est ensuite la rapidité. Il n'y a pour ainsi dire pas interrègne. Lorsque la présidence de la République devient vacante d'une façon soudaine par la mort du

Source : BIU Cujas

Chef de l'Etat dansles deux jours ou dans les trois jours au maximum , on a un nouveau Président de la République. Le 30 Janvier 1879, Mac-Mahon donna sa démission et le même jour il fut remplacé par M. Grévy. Jules Grévy démissionna le 2 Décembre 1887, le 3, Carnot est élu. Carnot est assassiné le 23 Juin 1894, Casimir Périer est élu le 27 Juin . Casimir Périer démissionna le 15 Janvier 1895, le 17, Félix Faure le remplaça. Félix Faure meurt le 16 Février 1899, M. Loubet est élu le 18. L'élection par les Chambres supprime donc ces périodes intermédiaires dangereuses pour les réformes.

Le troisième avantage, c'est la sécurité, Le personnage choisi par les Chambres n'est pas tenté de faire des coups d'état. Le peuple, en effet, peut choisir un homme à raison de son prestige personnel et qui, par là, peut être dangereux. Au contraire, les Chambres s'attachent à choisir des hommes de tout repos .

Les inconvénients de ce mode de nomination

Ce système ne va pas sans inconvénients On lui reproche d'organiser un certain effacement du Chef de l'Etat, Serviteur des Chambres, qui l'ont élu, il ne peut pas arrêter leurs excès et surtout à côté du ministère, qui est l'émanation des Chambres, il est condamné à l'effacement.

Pas de condition d'éligibilité

Il n'y a aucune condition d'éligibilité. Il suffit d'être électeur. D'après la constitution de 1848, il fallait avoir trente ans; aujourd'hui , théoriquement, on pourrait être élevé à la présidence de la République dès qu'on a la jouissance des droits politiques. Il n'y a aucune condition spéciale, si ce n'est de ne pas appartenir à une famille ayant règné en France.

En fait, pour être élu Président de la République , il a fallu occuper ou avoir de hautes fonctions. Parmi les Présidents de la République que nous avons eux, il y a eu par exemple un Député qui était ancien ministre, Carnot, un ministre en exercice qui était Félix Faure; Deux Présidents du Conseil en exercice au moment où ils ont été élus, Poincaré et Millerand; trois Présidents de la Chambre en exercice, Grévy Casimir Périer et Deschanel et trois Présidents du Sénat en exercice , Loubet, Fallières et Doumergue. Par conséquent, on prend les Présidents de la République parmi de hautes personnalités.

Il est élu à la majorité des suffrages

Pour être élu, il faut la majorité absolue des suffrages, c'est-à-dire la moitié plus un. Cela suppose en théorie une série de scrutins, jusqu'au moment où un Président de la République a obtenu la majorité absolue. Mais en fait, il n'y a jamais eu plus de

Source : BIU Cujas

deux tours, Jules Grévy a été élu au premier tour, Casimir Périer , Loubet, Fallières, Deschanel , Millerand, Doumergue ont été élus au premier tour; Carnot , Félix Faure et Poincaré ont été élus au second tour. Il n'y a jamais eu plus de deux tours à Versailles au cours de l'Assemblée Nationale, c'est parce que le candidat à la présidence est désigné dans des réunions préparatoires Ces assemblées ne sont pas toujours, comme on l'a dit inexactement, des assemblées plénières. Ce sont parfois des assemblées de partis. Il y a quelquefois des assemblées plénières : tous les membres des deux assemblées sont réunis au Sénat, en général dans l'ancienne chapelle et ils désignent un candidat, C'est ce qui s'est produit en 1913 (élection de M. Poincaré) et en 1919 (élection de M. Deschanel). Mais en 1924, au lendemain du renversement de M. Millerand il n'y a pas eu d'assemblée plénière. Il y a eu une assemblée de la majorité dite du cartel qui a désigné à l'unanimité M. Painlevé, et beaucoup de gens qui avaient voté pour M. Painlevé à cette assemblée plénière ont ensuite voté pour M. Doumergue à Versailles, de sorte que M. Doumergue a été élu grâce à ceux qui ont accompli cette défection et aussi grâce à ceux qui n'avaient pas été convoqués à la réunion préparatoire.

Durée des fonctions du Président de la République

La durée des fonctions du Président de la République est de 7 ans.

L'Assemblée Nationale avait pensé à la durée de dix ans, mais le Maréchal de Mac Mahon lui fit connaître que le terme de sept ans lui paraissait convenir à la durée des forces qu'il voulait consacrer au pays. Cette durée est la plus longue de toutes celles qu'aient connues des présidents de la République. Par exemple, le Président des Etats-Unis est élu pour 4 ans. Mais avec les constitutions nouvelles, qui ont été établies en Europe, au lendemain de la guerre, nous avons quatre constitutions, qui ont imité sur ce point la constitution française. (Allemagne, art.43, Lithuanie, art. 43; Pologne art. 39; Tchécoslovaquie, art. 58). Mais il y a des durées moindres (en Lettonie, 3 ans).

Lorsqu'un sénateur est élu à une élection partielle au cours d'un mandat, il achève, sur les 9 ans ce qui restait à faire au sénateur sortant. Au contraire, lorsque le Président de la République vient à mourir ou à démissionner, le Président de la République qui est élu à sa place est élu à son tour pour 7 ans, c'est-à-dire que les 7 ans sont essentiellement personnels.

Il est indéfiniment rééligible.

Le Président de la République est immédiatement et indéfiniment rééligible. Il était dans le voeu des constituants de 1875 que le Président de la République

Source : BIU Cujas

fût réélu. Imbus de traditions monarchiques, ils voulaient que le Président , s'il remplissait convenablement ses fonctions, fût longtemps réélu. En fait, un seul Président a bénéficié d'une réélection, c'est Jules Grévy le 28 Décembre 1885, Jules Grévy qui avait été élu en remplacement de Mac Mahon sept ans auparavant. Il est réélu, mais il n'achève pas ce second mandat, à la suite du scandale Wilson, il dut démissionner sous la pression des Chambres. D'autre part, Carnot élu le 3 Décembre 1887 est assassiné le 23 Juin 1894; Casimir Périer reste à peine quelques mois en fonctions du 27 Juin 1894 au 15 Janvier 1895; Félix Faure meurt quatre ans après son élection, du 17 Janvier 1895 au 16 Février 1899; M. Deschanel a été enlevé à son mandat quelques mois après son élection. Quant à MM. Loubet, Fallières et Poincaré, ils ne se sont pas représentés.

Dans leur message de remerciements, au lendemain de leur élection, plusieurs des derniers présidents ont déclaré qu'ils ne solliciteraient pas le renouvellement de leur mandat. Cet usage, qui semble s'établir, est en contradiction directe avec l'esprit de la constitution. La présidence de la République doit être considérée comme un poste d'action et de devoir, que l'on doit garder tant qu'on y est nécessaire; donc il est très fâcheux de voir s'établir cette règle.

La condition du Président de la République

La Constitution entoure le Président de la République d'une dignité, d'un prestige et d'un éclat analogue à celui qui entoure le trône dans la monarchie. C'est là une des caractéristiques, de notre constitution Le Chef de l'Etat français comme disait Sieyès à propos de son "grand électeur" doit incarner "une nation polie, élégante et magnifique".

Il reçoit une indemnité actuellement fixée par la loi de finances du 20 Décembre 1928; il y a d'abord une dotation (1.800.000 francs) Il y a des frais de Maison (900.000 francs), des frais de déplacement et de représentation (900.000 francs) , soit 3.600.000 francs. Sur ses frais, il doit entretenir sa Maison civile et militaire; en outre une disposition de notre législation enlève au Président de la République une très grande partie de cette dotation, puisqu'il doit acquitter l'impôt sur le revenu. Avant la guerre, le Président de la République recevait un traitement de 1.200.000 frs Il n'est donc pas au coefficient de cinq, il est au coefficient trois à peine.

Cette dotation est considérable par rapport à la situation, d'ailleurs dérisoire qui est faite au Président de la République helvétique; mais il faut comparer cette situation à ce qu'a été la monarchie consti-

Source : BIU Cujas

tutionnelle en France, Charles X, Napoléon III avaient une liste civile de 25 millions or, c'est-à-dire 150 ou 160 millions.

Aux Etats-Unis, le traitement du Président fixé au début de chaque entrée en fonctions est de 75.000 dollars auxquels viennent s'ajouter 25.000 dollars de frais de bureau. Cela ne ferait que 2.500.000 francs papier. Mais, en fait, le trésor paie quantité de dépenses qui restent en France à la charge du Président.

Le Président de la République est Grand Maître de la Légion d'Honneur, il est protégé contre le délit d'offense, c'est-à-dire qu'on doit être beaucoup plus discret à l'égard du Président de la République qu'à l'égard d'autres personnages.

L'irresponsabilité du président de la République

Le Président de la République est irresponsable. L'irresponsabilité du Président de la République a été la condition du ralliment du centre droit à la constitution. Le roi était irresponsable dans la monarchie constitutionnelle, le centre droit voulut aussi que le chef de l'Etat fût irresponsable. On représente souvent l'irresponsabilité du Président de la République comme un privilège royal, en réalité, l'irresponsabilité condamne le Président de la République a un certain effacement. Il a à côté de lui des ministres, qui sont responsables , et dans une démocratie arrivée à un certain degré d'éducation, l'autorité va où est la responsabilité A ceux qui doivent répondre devant le Parlement et le pays, doit appartenir la décision.

Conséquences de cette irresponsabilité

Quelles sont les conséquences de l'irresponsabilité?: 1° Le Président de la République ne peut pas être révoqué; En outre, la constitution serait violée si la Chambre exerçait sur lui une pression quelconque pour l'amener à donner sa démission. On trouve une conception différente dans la constitution actuelle de l'Allemagne (dite de Weimar) mélange de système parlementaire et de système présidentiel.

L'article 43 dispose : "Le président du Reich est élu pour 7 ans; il peut être réélu avant l'expiration de ce terme. Le Président du Reich peut être destitué sur la proposition du Reichstag par un plébiscite". Le Reichstag déclare que le peuple va se prononcer sur la destitution du Président du Reich. Et alors, répercussion intéressante, si le Président du Reich est réélu par le peuple, le Reichstag est dissous et, à son tour, devra revenir devant les électeurs.

La France a connu en fait quelques exceptions à cette règle, que les Chambres ne doivent pas exercer de pression sur le Président de la République pour l'amener à donner sa démission. Lorsque le scandale Wilson

Source : BIU Cujas

éclata dans la famille de M. Grévy, la Chambre déclara, le 2 Décembre 1887, qu'elle se réunirait le soir "pour recevoir une communication du Président de la République" Elle invitait ainsi poliment le Président Grévy à donner sa démission, ce qu'il fit après des débats sans grandeur

D'autre part, au lendemain des élections de 1924 qui avaient amené une majorité hostile au Président Millerand, la Chambre prit la résolution de renverser tous les ministères afin d'obliger le Président de la République à se retirer, ce qu'il dut faire.

La Chambre ne peut censurer les messages du Président

2° - La Chambre ne peut pas censurer les messages du Président. Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages, qui sont lus à la tribune par un ministre, mais personne ne peut porter d'appréciation sur ces messages, et la Chambre n'y répond pas. Il y a là une conception de l'irresponsabilité du chef de l'Etat, qui est encore plus grave que celle qui existait sous la monarchie constitutionnelle, car de 1814 à 1848, les Chambres répondaient aux discours du Trône.

Le Président de la République ne peut pas être engagé dans les débats parlementaires

3° - Le Chef de l'Etat ne peut pas être engagé dans les débats parlementaires; on ne peut pas, au cours d'un débat parlementaire, invoquer son nom ou son autorité. On ne peut davantage l'inciter à exercer une prérogative qui lui appartient. Au cours de la discussion de la loi militaire, un orateur ayant exprimé le voeu que le Président exerçât, dans l'intérêt de la défense nationale, son droit de demander une nouvelle délibération, fut rappelé à l'ordre par M. Fallières, président du Sénat qui fit observer qu'il était interdit d'invoquer le nom du Chef de l'Etat.

Les ministres ne peuvent pas s'abriter derrière un ordre ou un désir du Président

Les Ministres ne peuvent s'abriter derrière un ordre ou un désir du Président de la République. Un ministre mis en accusation ou blâme ne peut invoquer pour sa défense l'ordre ou le désir du Président de la République. Les actes du gouvernement sont censés, au point de vue parlementaire, être ceux des ministres et pas ceux du Chef de l'Etat. Le précédent le plus remarquable a été celui des ordonnances de Juillet, qui étaient, dans une large mesure, l'oeuvre de Charles X. Les ministres ont pris la pleine responsabilité des ordonnances. Alors que les ministres étaient poursuivis devant la Haute Cour de Justice et menacés en somme de peines très graves, Charles X, irresponsable, circulait transquillement vers la frontière.

Le Président ne peut être poursuivi au criminel pour les actes de sa fonction

5° - Le Président de la République ne peut pas, en principe, être poursuivi au criminel pour les actes de sa fonction, sauf pour crime de haute trahison. Il est assez difficile d'ailleurs, de construire l'hypothèse d'un crime dans l'exercice des fonctions de Président de la République qui ne serait pas un crime de haute trahison.

Source : BIU Cujas

On ne peut pas imaginer de crime dans l'exercice des fonctions, mais enfin, si ce crime existait, qu'il ne fût pas le crime de haute trahison, le Président de la République ne pourrait pas être poursuivi. Quant à la haute trahison, elle n'est pas définie par la loi, ce serait au Sénat, juge du Président de la République, sur la mise en accusation par la Chambre des Députés, à définir la haute trahison.

On trouve une disposition différente dans la constitution allemande de Weimar, article 59 : "Le Reichstag a le droit de mettre le Président du Reich en accusation devant la haute cour de Justice pour "violation coupable de la constitution ou d'une loi du Reich". La proposition de mise en accusation doit être signée par cent membres au moins du Reichtag et être votée à la majorité requise pour la révision de la constitution.

Le président de la République n'est pas inviolable. Il jouit d'un privilège de juridiction

Si le président de la République est irresponsable pour tous les actes de sa fonction, il reste responsable pour ceux qui lui sont étrangers; on exprime cette idée en disant qu'il n'est pas inviolable.

Au contraire, le roi est inviolable, L'inviolabilité est le privilège d'être à l'abri de toute poursuite pénale, pour quelque acte que ce soit. Un des principes traditionnels du droit anglais est que "le roi ne peut mal faire". L'exemple classique de la doctrine anglaise est celui-ci : "Si le roi tue de sa main un ministre, on peut à la rigueur s'en prendre au premier ministre, Mais si le roi tue le premier ministre, personne n'est responsable".

Le Président de la République peut donc être poursuivi pour les infractions commises hors l'exercice de ses fonctions : par exemple, homicide par imprudence en conduisant une automobile. Mais dans ce cas et en matière pénale, il jouit d'un privilège de juridiction. Il ne peut être jugé que par la Haute Cour, (Sénat) qu'il s'agisse de crime ou de délit.

Le Président de la République est responsable de ses contraventions (infraction au code de la route, défaut d'éclairage de son automobile) Devrait-il dans ce cas être traduit devant la Haute-Cour ? (Sénat) Il faut, en théorie, répondre affirmativement.

Le Président de la République ne peut faire aucun acte qui ne soit contresigné par un ministre

Le Président de la République ne peut faire aucun acte qui ne soit contresigné par un ministre , c'est une conséquence de l'irresponsabilité. Il ne peut rien faire par lui-même, parce qu'il est irresponsable, et il faut qu'il y ait toujours auprès de lui quelqu'un qui prenne la responsabilité de ses actes. Juridiquement, cette prise de responsabilité par un ministre prend l'aspect du contre-seing: Lorsque le Président de la République fait un acte juridique (décret) cet acte n'est valable

Source : BIU Cujas

que s'il porte à côté de la signature du Président de la République, le contre-seing d'un ministre. En outre, dans tous les actes de sa fonction; le Président de la République doit être assisté d'un ministre; lorsqu'il préside une solennité nationale, il a un ministre à côté de lui; lorsqu'il reçoit solennellement un ambassadeur il a à côté de lui le ministre des affaires étrangères. Un des griefs dirigés en 1924 contre M. Millerand c'est qu'il s'entretenait seul avec des ambassadeurs, des préfets et de hauts fonctionnaires.

Lorsque, au cours de la guerre, on a affiché sur les murs, le magnifique discours de M. Poincaré, sur la Marseillaise, l'affiche portait la mension "pour texte conforme, Malvy".

Le biséphalisme gouvernemental

Le Président de la République n'est que chef de l'Etat. A côté de lui, est le président du Conseil, qui est le chef du Gouvernement. Chef de l'Etat on sait que c'est une fonction honorifique, Chef du Gouvernement, c'est le poste d'action. Par conséquent, nous sommes sous un régime de biséphalisme gouvernemental. Aux heures tragiques de la guerre, le véritable chef de l'Angleterre a été Llyod George, le véritable chef de laFrance a été Clemenceau. Au contraire, le chef de l'Amérique, pendant la guerre a été Wilson. Là éclate la différence entre le régime parlamentaire et le gouvernement présidentiel.

Le président de la République est chef de l'Etat,il n'est pas chef du gouvernement

Le Président de la République est chef de l'Etat, il n'est pas chef du gouvernement. C'est là une notion qu'il est nécessaire de préciser, 1° - Les constituants de 1875 ont voulu que le Président de la République fût un chef d'Etat puissant et honoré. Cette intention ressort des déclarations réitérées des organes les plus autorisés de la majorité de l'Assemblée Nationale, notamment de Laboulaye dans son rapport au nom de la Commission des Trente, le 22 Juin 1875. Le pays disait: d'autre part Buffet, veut un pouvoir fort, pourvu qu'il soit contrôlé. Le gouvernement, disait Buffet, n'aura pas cette situation humble, abaissée, que le pays ne supportera jamais pour le pouvoir exécutif, il ne faut pas oublier non plus que bien des constituants nourrissaient le dessein plus ou moins avoué de faire revenir le roi "dès les vendanges faites", il fallait donc que les attributions du chef de l'Etat pussent passer au roi, sans modification , par simple substitution de personnes. L'Assemblée pose les pierres d'attente de l'édifice monarchique, elle veut "un pouvoir exécutif indépendant et efficace qui, adossé au Sénat, pût contrebalancer le pouvoir de la Chambre des Députés". C'est dans cet esprit que les Constituants de 1875 ont surchargé le Président de la République d'honneurs et d'attributions théoriques. La lecture

Source : BIU Cujas

de ces attributions dans la constitution est faite pour surprendre.

Les attributions du Président de la République

Si le Président de la République le veut, les Chambres ne siégeront pas plus de cinq mois par an; Au cours de cette session ordinaire si les Chambres se montrent turbulentes, le Président de la République peut deux fois, pour un mois chaque fois, arrêter leurs travaux (droit de prorogation) S'il estime que les Députés s'engagent dans une voie contraire à la volonté nationale, le Président de la République peut les révoquer (dissolution). D'autre part, il partage avec les membres des Chambres l'initiative des lois; s'il estime qu'une loi est mauvaise, il peut exiger une nouvelle délibération (veto) Il peut adresser des messages au pays pour faire appel à l'opinion publique contre les Chambres. Grâce à une intervention personnelle du maréchal de Mac Mahon le Président de la République peut commander personnellement la force armée. Il peut se mettre à la tête des troupes. Il a le droit de grâce, qui était refusé à Louis XVI. Il représente seul l'Etat à l'étranger, il préside les solennités nationales, etc, etc.. Par conséquent, un étranger qui lirait nos textes constitutionnels pourrait croire que le Président de la République est plus puissant qu'un monarque.

D'après la lettre des textes, le Président de la République française apparaîtrait comme plus puissant que le Président des Etats-Unis. La réalité est toute différente.

Le Président de la République n'a pas un pouvoir réel

Le Président de la République fait seulement les gestes du pouvoir. En effet, (2ème proposition) la constitution a rendu difficile au Président de la République ce rôle de gouvernant, qu'elle lui confiait, elle a voulu que le Président de la République fût un représentant du peuple, mais elle l'a éloigné du peuple; elle a voulu qu'il fût autre chose qu'un commis du Parlement, mais elle l'a fait élire par le Parlement. Dès lors, tout acte d'indépendance de sa part à l'égard du Parlement sera considéré comme un acte de révolte ou d'ingratitude. Les constituants de 1875 ont cru qu'ils compenseraient cette infériorité d'origine du Président de la République, qui ne puise pas directement son pouvoir dans le peuple, en le rendant irresponsable, Ils ont cru qu'à l'abri de cette irresponsabilité le Président agirait, exercerait ses attributions, et les membres d'opposition d'extrême gauche, Louis Blanc, Marcou, etc... soulignèrent cette intention en montrant l'irresponsabilité comme une institution destinée à couvrir le pouvoir personnel, donc comme essentiellement dangereuse pour la liberté; seulement la majorité se trompait et l'opposition aussi. Les ministres sont responsables et ils pour-

2°-La Constitution a rendu difficile au Président de la République le rôle de gouvernant qu'elle lui confiait.

Source : BIU Cujas

raient dire au Président de la République ; "si nous faisons ce que vous voulez nous perdons notre pouvoir, tandis que vous gardez le vôtre, alors, laissez-nous agir, c'est nous qui devons faire ce que nous voulons."

Il y a des attributions du Président de la République qui sont complètement tombées en désuétude : 1° - le droit de dissolution; 2° - Le droit de veto législatif. Quant aux autres attributions, il a l'apparence de les exercer, mais ce sont les ministres qui les exercent.

3°-Les circonstances ont aggravé les difficultés qui paralysent l'autorité constitutionnelle du Président de la République.

3° - Les circonstances ont aggravé les difficultés, qui paralysent l'autorité constitutionnelle du Président de la République.

La présidence de la République a eu cette fâcheuse destinée d'être tout d'abord confiée à des hommes qui l'ont transmise diminuée à leur successeur. Le Maréchal de Mac-Mahon est monté au pouvoir entouré de la défiance des républicains et il n'a pas tardé à la justifier. Il s'est servi dans un esprit anti-républicain des pouvoirs que lui confiait la constitution républicaine. Il a prononcé la dissolution de la Chambre parce que la Chambre lui paraissait républicaine (événements du 16 Mai 1877), et le pays l'a désavoué puisque les 363 Députés républicains ont été réélus. La présidence de la République est amoindrie , la dissolution ne pourra plus être exercée puisqu'elle prend la première fois qu'elle a été employée l'aspect d'une institution anti-républicaine. Le Maréchal de Mac Mahon doit donner sa démission, non point diminué au point de vue moral, mais vaincu. Sa retraite fut digne, mais l'institution de la présidence était atteinte. Grévy fut appelé à le remplacer, La Constitution républicaine faisait avec Jules Grévy ses premiers débuts; il était le premier Président républicain de la République. Or, par une singulière ironie des événements, le premier titulaire républicain de la présidence de la République au lendemain de la Constitution de 1875 était précisément ce personnage qui, en 1848, avait inauguré sa vie politique en demandant la suppression de la présidence de la République, et à la fin, il occupe cette présidence qu'il voulait supprimer, par conséquent, sa conduite devra être tout au moins en apparence, négative, Mais c'était un homme extrêmement fin, distingué , ayant une autorité personnelle. Lorsque l'incident Schneiblé menaça la paix franco-allemande, Jules Grévy a joué un rôle assez important pour le règler. Voici de quoi il s'agissait : La police allemande faisait une enquête, alors elle pria un commissaire français de la Sûreté générale de venir s'entendre avec elle, Alors Schneiblé s'en va vers la frontière, il trouve les gens qui l'avaient convoqué et alors sur la ligne frontière les agents allemands saisissent

Source : BIU Cujas

Schneiblé et l'emprisonnent sous prétexte qu'il avait pénétré sans autorisation sur le territoire allemand. C'était une querelle d'Allemands qui nous mit assez près d'une rupture des relations avec l'Allemagne, et alors le le calme, le sang-froid, le sens juridique du Président Grévy finirent par arranger cette affaire. Mais la présidence de la République fut encore atteinte par la chute de Grévy, chute sans grandeur, (un scandale ayant éclaté dans sa famille, Grévy s'accrocha au pouvoir, et la Chambre le somma de donner sa démission).

La défiance du parti républicain a écarté de la présidence les hommes dont on pouvait attendre ou redouter un exercice énergique des fonctions présidentielles . Grévy fut préféré à Gambetta; Carnot fut préféré à Jules Ferry, Félix Faure fut préféré à Waldeck-Rousseau. Une fois, en 1893, sous l'impression d'angoisse provoquée par le mouvement anarchiste à l'assassinat du Président Carnot. Le Parlement appelle à la tête de l'Etat un homme qui avait une réputation d'énergie, Casimir Périer; au bout de quelques mois, il est obligé de s'en aller et dans son message de démission il dit : "La présidence de la République est dépourvue de moyens d'action et de contrôle et je ne me résigne pas à comparer le poids des responsabilités morales qui pèsent sur moi et l'impuissance à laquelle je suis condamné". Dans sa déposition au Conseil de Guerre dans l'affaire Dreyfus, il ajoutait : "Si j'ai d'ordinaire ignoré, pendant que j'occupais la présidence de la République, ce qui touchait à la marche des affaires publiques, il n'est aucun fait porté à ma connaissance personnelle que j'ai laissé ignorer au ministre responsable". Telle est la condition du Président de la République; il est , tout seul dans son Palais de l'Elysée, et il ne sait que ce que lui disent les ministres; il n'a pas de bureau, pas de personnel, pas d'action dans le pays. Or, M. Hanotaux qui était alors ministre des Affaires Etrangères ne communiquait rien au Président de la République; M. Casimir Périer recevait un ambassadeur et apprenait de lui des choses extraordinaires que M. Hanotaux ne lui avait pas dites; il apprenait les affaires en lisant son journal.

On a assisté aussi à ce fait significatif que M. Poincaré a critiqué hautement le traité de Versailles alors que ce document porte sa signature. Dans son livre "au service de la France" il indique qu'il ne pouvait rien, il écrivait au président du Conseil, à M.Clemenceau M. Clemenceau ne lisait pas ses lettres, il lui présentait des objurgations sur les imperfections du traité, le président du Conseil ne l'écoutait pas. Il ne pouvait rien faire, pas même donner sa démission, car M. Clemenceau aurait été élu président de la République. M. Poincaré

Source : BIU Cujas

a pensé à s'adresser aux Chambres. M. Clemenceau le lui a défendu : "Vous ne pouvez communiquer avec les Chambres que par un message contresigné par moi". - Je vais m'adresser au pays! - Vous ne pouvez pas parce que c'est moi qui tiens le pouvoir; je suis le chef du gouvernement" Par conséquent, le Président de la République se trouve paralysé.

Utilité de la présidence de la République dans son état actuel

Nous ne dirons pas cependant que la Présidence de la République doive être coupée comme une branche morte. La présidence de la République est aujourd'hui telle que le souhaitait Grévy en 1848. Son amendement draconien venait de ce qu'il voyait le péril d'un président, élu directement par lepeuple et concentrant en lui la force du suffrage universel en face d'une assemblée où cette force se trouvait disséminée.

La fonction de majesté du Président de la République

Que reste-t-il au Président de la République? D'abord, la "fonction de majesté". Il personnifie l'unité de la Nation; il donne au pays le sentiment qu'il est représenté dans les circonstances exceptionnelles; n'étant pas soumis aux travaux parlementaires, il paraît représenter la France avec plus de sécurité et plus de plénitude.

D'autre part, si en temps normal, il obéit au Cabinet, il peut être appelé dans des circonstances graves à faire entendre une voix impartiale et autorisée.

Le Président de la République nomme les ministres

La seconde fonction du Président de la République, c'est la nomination des ministres. En Angleterre, la nomination des ministres n'est pas, pour le roi, une mission très importante; il y a , dans ce pays, des partis très fortement organisés et chacun a à sa tête un chef, de sorte que, quand un ministère tombe, on sait qui doit être Président du Conseil, c'est le chef de l'opposition. "L'opposition de Sa Majesté" a même une sorte d'organisation officielle découlant de la coutume, le chef de l'opposition a sa place marquée à la Chambre des communes, le rôle du roi est, pour ainsi dire, mécanique.

Il en est différemment en France. La matière parlementaire s'éparpille en une multitude de groupes (15) dès lors il est rare qu'un personnage s'impose nettement au Président de la République comme Président du Conseil. Dans ces conditions, la décision du Chef de l'Etat peut avoir une importance considérable sur les destinées du pays. Au cours de la guerre, alors que rien constitutionnellement ne l'y obligeait, M. Poincaré a fait appel à M. Clemenceau qui l'outrageait quotidiennement dans "l'Homme Libre". M. Poincaré a pris une décision capitale De même, lorsque M. Millerand s'est, après bien des hésitations, décidé à appeler M. Poincaré, il a pris également une décision personnelle importante, qui a eu une influence déterminante sur la situation intérieure, sur la

Source : BIU Cujas

situation internationale et sur la situation financière du pays. Il arrive donc que le Président de la République prenne, par la désignation du Président du Conseil, une très grave responsabilité morale.

Magistrature d'influence

Enfin le Président de la République exerce une magistrature d'influence. On dit que le Président de la République est le grand électeur des ministres, qu'il est une sorte de "commissaire aux crises". Il est aussi autre chose. Il possède une autorité morale, que rien ne lui interdit d'exercer. Dégagé du travail bureaucratique, il voit les choses de haut et de loin. Stable au-dessus des partis, son influence dans le secret des délibérations du Conseil peut être extrêmement importante.

D'autre part, le Président de la République peut parler; sans doute le Président du Conseil prend la responsabilité de ce qu'il dit, mais tout de même, le chef de l'Etat jouit d'une certaine liberté dans l'expression de sa pensée; il peut faire entendre au pays des paroles de sagesse.

Le Cabinet

Le régime parlementaire, qui est celui de la Constitution de 1875, est un régime d'équilibre des pouvoirs. Il y a d'un côté le Parlement; en face de lui le Chef de l'Etat inamovible et irresponsable; le gouvernement, c'est-à-dire la direction des affaires publiques, doit résulter de la collaboration de ces deux organes. L'instrument de cette collaboration, la cheville ouvrière du régime parlementaire, c'est le Cabinet ou ensemble des ministres.

La collaboration est assurée par la combinaison qui a déjà été indiquée . Elle n'est pas sortie du cerveau d'un théoricien, mais est résultée des circonstances, de l'histoire et de la nature des choses. En voici les lignes maîtresses : le Président de la République nomme les Ministres; le Parlement peut les renverser. L'obligation pour un ministère de se retirer quand il n'a plus la confiance du Parlement prend le nom de "responsabilité politique". En réalité, en raison de l'effacement du Président de la République, cet équilibre est légèrement modifié au profit de la Chambre et au détriment de l'exécutif.

Le nombre des ministres

Le nombre des ministres est fixé d'après la loi constitutionnelle par le Président de la République. En fait, c'est l'homme politique chargé de constituer le Cabinet qui détermine le nombre de ses collaborateurs et la distribution entre eux des attributions diverses du gouvernement. Le nombre des ministres est extrêmement variable. Avant la guerre, il y avait environ une douzaine de ministres; pendant la guerre, le nombre des ministres a extrêmement varié. A certains moments, on pensait

Source : BIU Cujas

à resserrer la force gouvernementale en diminuant le nombre des Cabinets. Alors on tombait à 10 Ministres: à d'autres moments, on pensait, au contraire, à élargir la base parlementaire et politique des gouvernements et alors on arrivait jusqu'à une vingtaine de ministres. Les deux ministères Tardieu en 1929 et 1930 comprenaient un nombre inusité de ministres et de sous-secrétaires d'Etat qui s'élevait vers la trentaine.

La question de la fixation du nombre des ministres.
L'art. 8 de la loi du 20 Juin 1920

D'après l'article 8 de la Constitution, le Président de la République était absolument libre de choisir les ministres et de leur attribuer les attributions gouvernementales d'après la mesure qui lui convenait. C'est, dans ces conditions, qu'est intervenue la disposition de la loi de finances du 20 Juin 1920 votée sur l'initiative de M. Louis Marin. "Les créations de ministères et de sous-secrétariats d'Etat ne peuvent être décidées que par une loi et mises en vigueur qu'après le vote de cette loi". Cette simple loi a réalisé une modification de la constitution dans sa disposition traditionnelle qui laisse au pouvoir exécutif, sauf l'exception de la Constitution de 1848, la liberté d'organiser à sa guise le Cabinet. Désormais lorsqu'un Président du Conseil prend le pouvoir, il ne pourra pas pourvoir aux portefeuilles qui existaient dans le Cabinet précédent, s'il veut créer de nouveaux postes, soit de ministres, soit de sous-secrétaires d'Etat, il faut qu'il dépose un projet de loi créant ces nouveaux postes.

Cette disposition n'a jamais été appliquée. Tous les présidents du Conseil ont violé cette disposition de l'article 8 de la loi de finances du 20 Juin 1920.

En Juin 1924, M. Herriot en violation de la loi, fond les deux ministères du travail et de l'hygiène; transporte au Commerce le sous-secrétariat des P.T.T. qui était aux Travaux Publics. Un décret du 21 Mars 1925 crée un sous-secrétirat aux Finances. Avril 1925 ; M. Painlevé crée illégament des sous-secrétariats . Un décret du 23 Octobre 1925 crée illégalement un ministère du budget. Le 11 Août 1926, au lieu au Sénat un grand débat pour savoir si on paiera le titulaire de ce portefeuille illégal. M. Chéron s'y oppose. Il est alors rapporteur du budget. Quand il deviendra ministre des finances, il oubliera ses crupules. Lorsque M. Tardieu a constitué son ministère de Mars 1930, le nombre inusité de ses collaborateurs a provoqué , au Sénat, un mouvement marqué de mauvaise humeur. Il l'a emporté de peu. Il a promis de déposer un projet d'abrogation de l'article 8. Cette disposition est 1° - inconstitutionnelle, 2°- inapplicable. Elle doit disparaître.

Source : BIU Cujas

Ministres titulaires de départements ministériels et ministres sans portefeuille

Normalement les ministres sont titulaires de départements ministériels; il peut y avoir aussi des ministres sans porte-feuilles. Il y a eu des ministres sans porte-feuilles pendant la guerre, lorsqu'il s'agissait de créer l'unanimité autour de la Défense Nationale; on donnait des ministères sans département ministériel à des hommes représentatifs de tous les partis qu'il importait de grouper dans "l'union sacrée", à plusieurs reprises notamment avec M. Viviani, en dernier lieu avec M. Poincaré il y a eu une présidence du Conseil sans porte-feuille. Au mois de Juillet 1929, un grand débat a eu lieu à la Chambre sur l'institution des ministères sans porte-feuilles; pour s'assurer le concours du parti radical, M. Briand avait, en effet, proposé des ministères sans portefeuille à des personnalités éminentes de ce parti qui refusèrent "ce plat de lentilles sans lentilles".

Le ministre sans portefeuille n'a d'autre attribution que de participer auxdélibérations du Conseil des Ministres; il n'a donc pas véritablement l'exercice du pouvoir. Il ne signe rien, ne nomme ni ne décore personne. Il n'a pas de crédits. Lorsque M. Poincaré était "président sans portefeuille" il devait s'adresser à un ministre titulaire lorsqu'il avait besoin d'un crayon.

Les sous-secrétaires d'Etat.

Il y a aussi des sous-secrétaires d'Etat qui devraient logiquement s'appeler sous-ministres. Mais comme dans l'ancien régime, les ministres s'appelaient secrétaires d'Etat,, on a conservé pour ces représentants du gouvernement cette expression plus solennelle et mieux sonnante. Le nombre des sous-secrétaires d'Etat est extrêmement variable; il y a des ministères, qui n'en comptent aucun, d'autres qui s'en adjoignent plusieurs. Leurs attributions sont extrêmement vairables et déterminées pour chacun d'eux par un décret personnel. Ces attributions peuvent être nulles; ou à peu près. M. Lefèvre qui devint dans la suite Ministre de la guerre, donna avec bruit sa démission de sous-secrétaire d'Etat aux finances, déclarant qu'il lui déplaisait de jouir d'un titre et d'un traitement qui ne correspondaient à aucun travail. Les décrets qui essaient de définir les attributions de ces personnages dégagent quelquefois un comique qui manque ordinairement aux documents officiels : signature de la correspondance, sans décision, ni engagement de dépenses, transmission de propositions ou décisions, etc..Ils peuvent participer aux débats parlementaires et présider les banquets.

Mais il y a des sous-secrétaires d'Etat qui ont des attributions déterminées, tels le sous-secrétaire chargé des régions libérées, le sous-secrétaire à l'ensei-

Source : BIU Cujas

gnement technique , le sous-secrétaire d'Etat aux Beaux-Arts;

L'institution des sous-secrétaires d'Etat est essentiellement parlementaire, elle sert principalement à donner au Cabinet une assise solide dans le Parlement. Comme un ministère n'a rien à craindre que de ses amis, l'idéal serait que tous les membres de la majorité fussent investis de fonctions ministérielles. Il faut se contenter de faire entrer dans le ministère les personnages influents des divers groupes de la majorité Ces groupes étant fort nombreux, quand il n'y a plus de portefeuille de ministre , on distribue des demi-portefeuille de sous-secrétaire d'Etat. Ils "feront les couloirs" et maintiendront la cohésion de la majorité. En Angleterre, le nombre des fonctions ministérielles est fort considérable, tous les personnages ayant quelque capacité sont pourvus et les ministères sont solides.

Le sous-secrétariat d'Etat peut être ainsi l'apprentissage des hommes d'Etat. Des chefs , comme Gambetta, Léon Say, M. Thiers se préoccupaient de préparer l'avenir. Cette préoccupation a fait défaut au cours des années qui ont précédé et suivi la guerre. Elle a reparu avec M. Tardieu. On essaye de dégager, de la masse parlementaire, les éléments d'avenir et de les préparer, dans des postes secondaires, à occuper les premiers postes du gouvernement.

L'institution des sous-secrétaires d'Etat correspond encore à la préoccupation de doter une grande administration d'un organe spécial devant la représentation nationale.

C'est ce qu'on fait pour l'organe des P.T.T. important, difficile à gérer. Ce sous-secrétariat d'Etat a d'ailleurs été transformé en ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones. C'est une administration très importante au point de vue national, d'autre part, elle est assez difficile à gérer avec des aspirations particulières; on lui donne un sous-secrétaire d'Etat et ce sous-secrétaire d'Etat sera l'organe de cette administration devant les Chambres. Voilà les diverses utilités auxquelles peut correspondre l'institution des sous-secrétaires d'Etat.

Les commissaires

Les sous-secrétaires d'Etat sont des demi-ministres et grâce à la souplesse de la constitution de 1875, il y a aussi des quarts de ministres: Les Commissaires dont la situation est assez indéterminée. Ce sont des personnages qui sont dans le ministère avec une fonction gouvernementale, qui ne reçoivent pas de traitement, mais seulement des frais de représentation. On a eu ainsi un commissaire au ministère des Affaires Etrangères , un

Source : BIU Cujas

commissaire à l'éducation physique et aux sports et même un commissaire au tourisme/

Comment sont nommés et révoqués les ministres

Sans que la Constitution le formule expressément c'est le Président de la République, qui nomme et qui révoque les ministres; le Président de la République doit pouvoir choisir les ministres. La prétention récemment formulée par le parti socialiste de désigner lui-même ceux de ses membres qui seraient autorisés à participer au Gouvernement est nettement inconstitutionnelle.

La nomination des ministres n'est pas dispensée du contre-seing ministériel. Lorsque le Chef de l'Etat choisit un Président du Conseil cette nomination doit être contresignée par son prédécesseur. Le président du Conseil renversé prend donc, par ce contreseing, la responsabilité du choix de son successeur; il est censé déclarer que ce choix est bon. M. Tardieu contresigne la nomination de M. Chautemps qui au bout de huit jours contresigne la nomination de M. Tardieu (Mars 1930). Mais après cette formalité, le président du Conseil rentre dans le rang , vote contre son successeur et manifeste par là que le choix qu'il a contresigné est mauvais . Le l logique souffre.

Si un Président du Conseil refusait de contresigner la nomination de son successeur, on se demande comment les choses se passeraient. La difficulté n'a jamais été soulevée.

Le Président du Conseil, une fois nommé, contresigne la nomination des autres ministres.

Révocation des ministres

Le Président de la République a le droit de "renvoyer" les ministres. Les cas de révocation de ministres par un chef d'Etat parlementaire sont très rares. Chateaubriand a été révoqué par Louis XVIII; ministre des affaires étrangères, il faisait campagne contre M. De Villèle, qui était son Président du Conseil: Nil sub sole novi.

En 1844 avec M. Martin du Nord, Garde des Sceaux, fut révoqué pour des motifs demeurés mystérieux, il y a aussi le cas de Jules Simon, Président du Conseil, au moment des événements du 16 Mai. Mac-Mahon lui envoya une lettre publique, dans laquelle il lui reprochait de n'avoir pas suffisamment défendu dans la discussion de la loi sur la presse et de la loi municipale, les intérêts de l'ordre public. On pourrait imaginer théoriquement que le droit de révocation par le Chef de l'Etat pourrait servir de sanction à l'obligation pour les ministres de se retirer, lorsqu'ils n'ont pas la confiance des Chambres. S'ils ne démissionnaient pas spontanément (ce qu'ils font toujours) ils seraient révoqués.

Source : BIU Cujas

Le Conseil des Ministres

Les ministres forment un Conseil. C'est là une des caractéristiques du régime parlementaire. Dans la République Américaine, l'unité du gouvernement est assurée par l'action personnelle du Président des Etats-Unis; les ministres s'occupent chacun de la gestion de leur département et ils n'ont pas à délibérer entre eux. Le président Wilson a révoqué le secrétaire d'Etat Lansing pour le motif que celui-ci avait créé des délibérations des ministres hors la présence du Président des Etats-Unis et ainsi déplacer le centre du pouvoir.

Au contraire, dans le régime parlementaire, le Chef de l'Etat ne possède pas l'autorité nécessaire pour assurer à lui seul l'unité gouvernementale; il faut que cette unité gouvernementale résulte d'une délibération des ministres entre eux, d'où l'institution du Conseil des ministres. Le Conseil des Ministres est le rouage le plus important du mécanisme parlementaire/

La Constitution suppose le Conseil des Ministres, elle en parle même incidemment. Elle dit que la nomination des conseillers d'Etat doit se faire en "Conseil des ministres". C'est ainsi que, avec la pratique constante du régime parlementaire , nous sommes informés que les ministres forment un Conseil.

Conseil des ministres et Conseil de Cabinet

Il y a deux sortes de délibérations ministérielles. A celles qui se tiennent au Palais de l'Elysée en présence du Président de la République est réservée la dénomination de "Conseil de Cabinet". Cette expression remonte à l'ancien régime. Les ministres en attendant le lever du roi, se réunissaient dans une petite pièce ou cabinet attenant à la Chambre du roi, d'où l'expression de Cabinet, pour désigner l'ensemble des ministres, et aussi cette expression de Conseil de Cabinet, qui indique que les ministres sont seuls et qu'il n'y a pas le Chef de l'Etat.

Rôle du Président de la République dans le Conseil des ministres

Quel est le rôle du Président de la République lorsque le Conseil des ministres se tient en sa présence ? Il assiste aux délibérations du Conseil des ministres comme le Préfet assiste aux délibérations du Conseil Général, mais il ne le préside pas. C'est le Président du Conseil qui est chargé de présider, c'est lui qui dirige les débats, qui donne la parole, pose les questions, les met aux voix. Le Président de la République ne participe pas aux votes il arrive assez fréquemment que le Conseil des Ministres émet un vote; par exemple, pour nommer un haut fonctionnaire, un vice-président du Conseil d'Etat, un ambassadeur ; le Président de la République ne vote pas. Par conséquent il ne fait pas partie du

Source : BIU Cujas

Conseil des ministres, il ne le préside pas, il y assiste.

Le Conseil des Ministres est une autorité collective

Le Conseil des Ministres est une autorité constitutionelle quoique toutes ses décisions se manifestent par un acte du président de la République (décret) contresigné individuellement par un ou plusieurs ministres. Il peut arriver que le président des Etats -Unis réunisse ses collaborateurs pour les consulter. Mais cette réunion n'a aucun caractère officiel. Un jour que tous les secrétaires s'étaient prononcés à l'unanimité contre une de ses idées , un président des Etats -Unis tira de cette conversation la conclusion suivante : "Sept non, un oui. Les oui l'emportent"

Les délibérations du Conseil des ministres sont secrètes

Les délibérations du Conseil des Ministres sont secrètes; il n'est pas tenu de registres des délibérations; il n'y a pas de procès-verbal . Cette règle date en France du ministère Casimir Périer au lendemain de la révolution de Juillet. C'est un principe qui est d'ailleurs traditionnel en Angleterre. On ne veut pas que l'avis d'un ministre émis dans les délibérations gouvernementales puisse plus tard être invoqué contre lui. Dans l'ancienne Angleterre, la révélation du secret pouvait coûter la vie aux autres ministres.

La règle du secret du Conseil est entendue très largement par la coutume. Commettrait une sorte d'incorrection , le ministre qui prendrait des notes au cours d'une délibération; la règle fut rappelée au Général Weygand lorsqu'il accompagna le Maréchal Foch à un Conseil où devaient être examinées les conditions de la sécurité française.

Commettrait aussi une sorte d'incorrection le ministre qui dévoilerait ce qui s'est dit dans un Conseil. M. Herriot déclara un jour; " S'il le faut, je violerai la règle républicaine du secret du Conseil". Interpellé le 21 Janvier 1929 sur la nomination du Général Weygand à la tête de l'armée, le Ministre de la guerre Maginot déclara à M. Painlevé "On ne peut pas dire ce qui a été fait au Conseil des Ministres. Mais si vous m'y obligez, je serai amené à préciser que mon opinion a été différente de la vôtre sur la question de l'organisation du haut commandement".

Cette règle du secret ne va pas sans inconvénient . Le gouvernement délibère. Mais il ne délibère que pour lui. Il ignore le passé, il ne prépare pas l'avenir. Personne en dehors de l'équipe ministérielle ne connaît les raisons de ses décisions . Au Ministère qui viendra demain, aucune référence, aucun renseignement ne sera donné. Il se débrouillera à son tour. Il s'avancera dans la nuit.

Source : BIU Cujas

Le Président du Conseil

Il y a un Président du Conseil; on ne peut laisser la direction des affaires gouvernementales à un Collège. Le Chef de l'Etat n'a pas l'autorité suffisante pour assurer l'unité d'action de ce Collège, aussi le Conseil des ministres a-t-il un chef qui est le Président du Conseil. Ici la constitution est absolument muette; dans tous nos textes constitutionnels on ne rencontre pas une seule fois cette expression "Président du Conseil". On en a profité pour dire que l'institution du Président du Conseil est inconstitutionnelle, et tous les partis à leur tour ont soutenu cette thèse inadmissible.

M. Poincaré lui-même, dans la Revue des Deux Mondes, (15 Octobre 1920) s'est fait l'écho de cette fantaisie de juriste. Mais lorsqu'il était président du Conseil, il en remplissait toutes les fonctions, notamment en recevant l'ambassadeur d'Allemagne hors la présence du ministre des affaires étrangères, M. Briand. C'était alors à la presse d'extrême gauche à proclamer l'inconstitutionnalité de l'institution.

Cette thèse est insoutenable : 1° - Nous savons qu'il y a un conseil des ministres. Or, pas de conseil sans président. 2° - La constitution de 1875 se borne à consacrer la coutume parlementaire née en Angleterre et, développée en France de 1814 à 1848. Or, le rouage capital du régime parlementaire, c'est précisément le Président du Conseil appelé en Angleterre "Premier ministre". 3° - C'est tout naturellement et sans la moindre objection ni la plus légère observation que le premier cabinet, constitué au moment de la première application des lois constitutionnelles eut un président dans la personne sévère et austère de M. Dufaure. 4° - L'existence du président du Conseil est la conséquence de l'irresponsabilité du chef de l'Etat "Du jour où a été admise l'irresponsabilité du président de la République, la présidence du Conseil, distincte et responsable s'imposait comme dans tous les pays de régime parlementaire (Poincaré ibid, 1er Octobre 1921).

Si le Président de la République n'est que Chef de l'Etat, il faut un Président du Conseil qui soit chef du gouvernement. En dehors, il n'y a que désordre et anarchie.

Rôle du Président du Conseil

Rédigée par des praticiens, la constitution de 1875 ne parle pas du président du Conseil, se borne à le supposer. A plus forte raison ne nous fournit-elle aucune lumière sur le rôle de ce personnage. Au contraire, les constitutions européennes d'après-guerre ont été rédigées avec le concours de théoriciens, ou même, comme en Allemagne, et en Autriche, de professeurs (Preuss, Kelsen). Aussi la Constitution prussienne donne-t-elle une définition

Source : BIU Cujas

intéressante du Président du Conseil. "Le président du Conseil, dit l'article 46, donne l'orientation générale de la politique et en porte la responsabilité devant la Diète". Nous devons adopter, sans modification notable, cette définition. C'est le Président du Conseil, qui est chargé de diriger les délibérations des ministres, c'est lui qui représente la politique générale du gouvernement devant les Chambres et qui doit répondre aux interpellations les plus importantes. C'est lui qui parle au nom du gouvernement devant le pays, en un mot, il est le chef du gouvernement.

Le président du Conseil est le chef des ministres

Le devoir essentiel du Président du Conseil est d'assurer la coordination entre l'activité des divers départements ministériels. Le Président du Conseil doit être le chef des ministres. Le 22 Novembre 1924, M. Herriot disait : "M. Raynaldi, mon ministre..." Ce rôle de direction n'a pas été toujours complètement rempli. Au moment de l'incident Schnoelbé, c'est M. Goblet, ministre de l'Intérieur, mais président du Conseil, qui prend lui-même en mains la direction des négociations et M. Flourens, ministre des Affaires étrangères, passe au second plan. Et c'est fort bien. Mais à l'inverse, M. Combes se désintéresse de la politique étrangère. Or, M. Delcassé poursuivait depuis plusieurs années une politique personnelle, bonne en elle-même, mais qui devait s'appuyer sur une occasion suffisante de politique intérieure, militaire, navale; c'était l'isolement de l'Allemagne. Le réveil fut dur, M. Rower qui succéda à M. Combes, dut renvoyer M. Delcassé sur l'ordre de Guillaume II. Il est classique de dire que le président du Conseil est primus inter pares. Les collègues de M. Clemenceau ou de M. Poincaré ne se sont jamais considérés comme leurs pairs. Le président du Conseil est et doit être un chef.

Le leading de la majorité. Le président du Conseil est chef de la majorité politique qui le soutient et qu'il doit soutenir.

Le Président du Conseil doit être essentiellement un homme d'Etat avec toutes les qualités qui s'attachent à cette expression. Il est aussi autre chose que le Chef des Ministres. Il est le chef de la majorité parlementaire. Les auteurs anglais définissent d'une façon très nette ses fonctions sur ce domaine: c'est lui qui triomphe avec sa majorité aux élections, c'est lui qui tient sa majorité en haleine, c'est lui qui en assure la coordination permanente, qui prépare le succès de cette majorité aux élections prochaines. Voilà quelle est la théorie anglaise. En France, on a vu des présidents du Conseil qui n'aimaient pas leur majorité et n'en préparaient pas le succès. Cette situation est anormale et contraire à l'ordre.

Source : BIU Cujas

Le gouvernement parlementaire

La caractéristique de la République française et qu'elle a été longtemps seule à présenter, c'est qu'elle est parlementaire.

Le Parlement et le gouvernement y constituent des pouvoirs séparés mais non isolés. Ils collaborent. Cette collaboration se traduit : 1° - Par une action du gouvernement sur le Parlement; 2° - Par une action du parlement sur le gouvernement.

L'action du pouvoir exécutif sur le législatif

L'action du gouvernement sur le parlement se traduit par les traits suivants :

1° - Les ministres peuvent être et sont normalement pris dans les Chambres;

2° - Ils y ont entrée;

3° - Ils peuvent y parler;

4° - Ils peuvent se faire assister de commissaires;

5° - Le Président de la République a l'initiative des lois;

6° - Le Président de la République a un droit de veto mitigé sur les lois votées par les Chambres.

7° - Il convoque les sessions extraordinaires et prononce la clôture des sessions ordinaires.

8° - Pendant la durée de la session ordinaire il peut prononcer l'ajournement des Chambres pour un mois au maximum et peut prononcer cet ajournement par deux fois.

9° - Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, prononcer la dissolution de la Chambre des députés.

A l'inverse, le Parlement a action sur le gouvernement.

Action du pouvoir législatif sur l'exécutif

1° - Le pouvoir législatif est chargé de contrôler le pouvoir exécutif et il peut renverser les ministres.

2° - La Chambre des Députés peut mettre le Président de la République en accusation devant le Sénat pour crime de haute trahison et la Chambre des Députés peut également mettre les ministres en accusation devant le Sénat pour crime commis dans l'exercice de leurs fonctions.

La caractéristique du gouvernement parlementaire c'est le

La caractéristique du régime parlementaire, c'est que le Parlement, au lieu se de confiner dans l'élaboration des lois, comme cela a lieu, par exemple, aux Etats-Unis, contrôle les Ministres. Ce contrôle des ministres doit s'exercer a posteriori, c'est-à-dire que

Source : BIU Cujas

le gouvernement doit suivre sa politique propre en s'inspirant uniquement de sa conscience et des intérêts du pays. Ce n'est que lorsque cette politique s'est manifestée par des actes qu'elle tombe sous le contrôle parlementaire.

C'est le gouvernement qui dirige la politique générale sauf à se retirer s'il est désapprouvé. Si le Ministère cherche une impulsion dans les Chambres, il cesse d'être un gouvernement : gouverner, c'est diriger, ce n'est pas suivre. Il faut, disait M. Poincaré, en 1906, que le gouvernement n'abandonne rien de son rôle directeur, qu'il se mette à la tête et non à la remorque de la majorité. En un mot, qu'il revendique hautement l'honneur et la responsabilité de gouverner.

De 1902 à 1905, c'est une conception différente qui a triomphé; la "délégation des gauches", comprenant les chefs des groupes de la majorité, s'était attribué, avec la complicité ou la faiblesse du gouvernement, le rôle d'initiative et de direction qui doit appartenir au ministère.

Le Parlement et les fonctionnaires

Un des abus qui ont été le plus vivement reproché au Parlement, c'est sa prétention d'influer sur les destinées des fonctionnaires.

Certes, c'est un droit incontestable pour le Parlement dans on ensemble de contrôler la nomination des fonctionnaires, le choix d'un personnage pour un haut emploi peut être de mauvaise politique ou de mauvaise administration, on peut interpeller sur la nomination d'un chef de l'armée, d'un ambassadeur, d'un gouverneur de colonie, etc....

L'abus a consisté en ceci que, non plus le Parlement dans son ensemble, comme corps, mais les parlementaires isolément considérés ont prétendu par le système des recommandations, se rendre maîtres de la nomination, de l'avancement de la carrière tout entière des fonctionnaires. Le parlementaire, voudrait avoir dans sa main, les fonctionnaires de sa circonscription. Le 10 Février 1930, M. Germain Martin disait à la Chambre que le Ministre des Postes reçoit 35.000 interventions parlementaires par an. Peu de magistrats avancent sans intervention politique . C'est l'abus.

Les choses tendent à changer avec le syndicalisme des fonctionnaires et aussi avec le statut. Espérons qu'il n'y aura pas un favoritisme syndicaliste.

Instruments du contrôle parlementaire

Le contrôle du parlement sur le gouvernement s'exercera par l'enquête, la question et l'interpellation.

L'enquête est l'examen soit d'un acte déterminé, soit de l'ensemble d'une politique par une commission de l'une des Chambres. Cette Commission peut

Source : BIU Cujas

recueillir des témoignages et elle présente ensuite un rapport, dont les conclusions sont discutées par les Chambres. L'enquête est un moyen de contrôle très rarement employé. En vertu de la loi du 23 Mars 1914, la Chambre , qui désigne la commission d'enquête, peut donner à cette commission ce que l'on appelle les pouvoirs judiciaires, c'est-à-dire assimiler les témoins qui seront appelés devant cette commission aux témoins devant la justice, c'est-à-dire obligation de témoigner sous peine d'amende, obligation de dire la vérité sous peine des pénalités du faux témoignage. La commission d'enquête, en règle générale, n'aboutit pas. Il y a eu une commission d'enquête sur la politique de M. Pelletan au Ministère de la Marine; cette commission constituée au milieu de l'émotion générale n'a jamais été convoquée par son Président; Il y a eu une commission d'enquête sur les fonds électoraux au lendemain des élections de 1924. Cette Commission d'enquête a commencé d'assigner des personnages, qui ont refusé de témoigner sous la foi du serment, mais la commission a suspendu ses travaux malgré le zèle de son Président M. Renaudel.

Enfin, il y a eu au cours de l'histoire parlementaire des commissions d'enquête, qui ont été tragiques, notamment la commission d'enquête au moment des événements de Panama.

L'enquête parlementaire est un moyen à employer rarement, c'est un instrument de turbulence, de scandale , de désordre.

Il y a aussi parfois des enquêtes sur un grand problème d'intérêt général. Il y a eu aussi une grande enquête sur l'enseignement . Alors les parlementaires qui s'intéressaient à ce domaine ont fait comparaître par devant eux de nombreuses autorités intellectuelles, ou universitaires; ce fut du plus haut intérêt mais sans résultat pratique.

La question et l'interpellation sont des procédures graves par lesquelles un parlementaire met le gouvernement ou un ministre en demeure de s'expliquer sur un acte de sa compétence. La nature des deux procédures est la même; elles diffèrent seulement quant à leur importance, à leur procédure, à leur sanction.

La question porte théoriquement sur un détail administratif dont le caractère secondaire ne justifierait pas une interpellation. La question est orale ou écrite.

La question

La question orale est portée à la Tribune. D'après le règlement actuel, à la fin de chacune des deux séances du mardi et du jeudi, il peut être posé aux ministres deux questions, dont le développement ne peut pas durer plus d'un quart d'heure de la part du

Source : BIU Cujas

député qui questionne. Nous ne sommes pas encore arrivés au système excellent de la Chambre des Communes anglaise où, au commencement de la séance, de trois heures à trois heures quanrante cinq, les membres de la Chambre des communes peuvent poser des questions; mais ce sont de véritables questions, dont l'objet immédiat est d'obtenir une réponse. En France, on interroge afin de placer un discours, et suivant le terme même du règlement, de "développer" la question. A la Chambre des Communes, dans les trois quarts d'heure réservés, peuvent se placer une douzaine de questions et leurs réponses.

La question est une pièce à deux personnages seulement, le député qui questionne, le ministre qui répond, les autres membres du Parlement ne peuvent pas intervenir dans la question.

La question n'est pas "close" pour employer le terme traditionnel, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de vote de la Chambre après la question; il y a simplement la déclaration du Président que"l'incident est clos"

L'interpellation.

L'interpellation, au contraire, est beaucoup plus importante dans son ampleur, dans son développement, dans le débat auquel elle donne lieu, dans sa conclusion.

1° - Le député qui interpelle a une heure pour développer son interpellation.

2° - L'interpellation ouvre un débat général c'est-à-dire qu'il y a un débat auquel peuvent participer tous les membres de la Chambre.

3° - L'interpellation est close par le vote d'une motion. Cette motion prend le nom technique d'ordre du jour. Il y a là une assez curieuse déformation du sens originaire des mots. L'ordre du jour, c'est la liste des questions que la Chambre doit aborder dans une séance, et alors la motion qui clot l'interpellation est ainsi concçue : "La Chambre passe à l'ordre du jour", c'est-à-dire que la Chambre ayant terminé l'examen de l'interpellation consulte son ordre du jour et décide d'aborder la matière qui y est inscrite après l'interpellation. De la rédaction de cette motion a résulté cette appellation inexacte "d'ordre du jour".

Les différents aspects de l'ordre du jour

La motion d'ordre du jour a des aspects différents.

Il y a l'ordre du jour pur et simple, dans lequel la Chambre déclare simplement : "La Chambre passe à l'ordre du jour". Elle n'exprime pas d'opinion. Ne rien dire, c'est souvent encore une opinion, si on a critiqué un gouvernement et que la Chambre dit qu'elle passe à l'ordre du jour, cela veut dire: on ne vous inflige pas un blâme pour cette fois-ci, mais enfin on ne vous approu

ve

Source : BIU Cujas

pas non plus, aussi la plupart des gouvernements ont assez de fierté pour ne pas accepter l'ordre du jour pur et simple; s'il le fait, il est bien près de sa fin.

2° - Il y a aussi les ordres du jour motivés. Soit l'ordre du jour de confiance "la Chambre confiante dans le gouvernement pour assurer une politique nettement républicaine et laïque passe à l'ordre du jour). Soit les ordres du jour de méfiance 'La Chambre n'ayant pas confiance dans ce gouvernement pour assurer une politique nettement républicaine et laïque passe à l'ordre du jour).

La motion de l'ordre du jour est donc un moyen très net de dire au gouvernement qu'il a ou n'a pas la confiance de l'assemblée.

Il est d'ailleurs rare que l'on arrive directement au vote de l'ordre du jour; on vote en général sur la priorité, . Un député qui a déposé par exemple un ordre du jour de méfiance, demande la priorité pour son ordre du jour. Alors le gouvernement pose la question de confiance contre la priorité. Toute la lutte, avec le scrutin personnel, est concentrée sur le vote au sujet de la priorité. Si la priorité est votée, le gouvernement tombe . Si elle est repoussée, l'ordre du jour de confiance est voté, à mains levées, au milieu de l'indifférence générale.

La question de confiance ou de cabinet

La motion d'ordre du jour est un moyen direct de faire connaître au gouvernement qu'il n'a pas la confiance et qu'il n'a qu'à se retirer, seulement, il y a une autre manière de renverser le gouvernement, c'est de voter une mesure qu'il combat ou bien de repousser une mesure qu'il soutient. Mais comment le Parlement est-il prévenu que la question est assez grave pour mettre en jeu l'existence du gouvernement ? par ce que l'on appelle la question de confiance ou de cabinet; le gouvernement fait connaître à la Chambre que la mesure qui va être mise aux voix est une mesure essentielle pour ou contre la vie du gouvernement et que dans ces conditions le gouvernement se retirera ou se maintiendra suivant le vote de la Chambre.

Les questions écrites

Les questions écrites ont été créées en 1909 sur la proposition de M. de Pressensé .

Dans l'esprit de ce député, le domaine propre des questions écrites devait être la politique étrangère. Il estimait tout à fait insuffisant le contrôle parlementaire sur ce domaine. Mais il redoutait aussi que le ministre hésite à improviser une réponse, et que, s'il surmontait ses hésitations, il commette des imprudences dans cette improvisation. De là, l'idée de la procédure

Source : BIU Cujas

écrite de la question. L'innovation parut assez grave pour que le gouvernement consultât l'ambassadeur à Londres sur les moeurs parlementaires anglaises.

La procédure adoptée par le Sénat peu après la Chambre est des plus simples. Le parlementaire remet sa question écrite à la Présidence de la Chambre, elle est imprimée au Journal Officiel, à la suite du compte rendu in extenso de la séance. Dans les huit jours, le ministre répond par la même voie du Journal Officiel ou fait connaître qu'il ne peut pas répondre.

L'institution a eu un succès inespéré, puisque le nombre des questions écrites dépasse cinq mille par an. Cela suppose donc un certain nombre de fonctionnaires qui n'ont pas d'autres occupations que de répondre à ces questions.

Le foisonnement des questions écrites s'explique par ce fait qu'elles constituent pour les parlementaires timides ou peu éloquents, un moyen commode de se mettre en valeur. Leur nom est deux fois à l'Officiel, pour la question et pour la réponse. Naturellement, ce fait est exploité par les journaux locaux. Les sujets de questions écrites sont parfois bien futiles (Pourquoi un cantinier ne peut-il vendre aux soldats son bon bin? . Pourquoi un excellent gendarme n'a-t-il pas eu l'avancement mérité?).

Mais il faut reconnaître que la question écrite est un moyen très commode d'obtenir l'interprétation officielle du gouvernement sur des points difficiles de législation; notamment au sujet de la législation fiscale, si compliquée et si touffue, au sujet de la législation des loyers etc... Le système des questions écrites constitue en fait un service public de consultations gratuites.

La sanction du contrôle parlementaire

Le Chef de l'Etat donne son existence au Cabinet, c'est le Parlement qui la lui conserve ou qui la lui retire; lorsqu'il n'a plus la confiance du Parlement, le ministère est obligé de se retirer, c'est ce que l'on appelle la responsabilité politique des ministres.

La responsabilité politique

La responsabilité civile des ministres

Les ministres sont astreints, en outre, à deux autres catégories de responsabilités. La responsabilité civile, qui tend à leur faire réparer le dommage qu'ils ont causé, Il y a eu plusieurs cas de tentative de mise en oeuvre de la responsabilité civile. A la fin de la Restauration, M. de Peyronner, qui était ministre de la Justice, ayant obtenu des Chambres des crédits en faveur du personnel judiciaire, en dépensa une partie pour faire construire à la Place Vendôme une magnifique salle à manger. Une procédure fut engagée contre lui mais n'eut pas de suite. D'ailleurs, la salle à manger de M. de Peyronnet

Source : BIU Cujas

est toujours au ministère de la justice.

Il y a eu une seconde tentative de mise en oeuvre de la responsabilité civile au sujet de M. Caillaux, ministre du 16 Mai. Etant ministre des Travaux Publics, il avait soumis à la Chambre un projet d'aménagement du Pavillon de Flore pour le Ministère des Finances; les dépenses devaient s'élever à 1.500.000 . En fait, elles atteignirent onze millions.

Il y a eu un troisième cas pour un train spécial, commandé pour un souverain étranger aux environs de 1882. Chaque fois, la procédure a été arrêtée sous prétexte qu'on ne trouvait pas de juridiction compétente pour juger le ministre. C'est une erreur au point de vue juridique il y a en France un Tribunal de droit commun, c'est le Tribunal civil de première instance.

La responsabilité pénale des ministres.

Les ministres sont enfin exposés à la responsabilité pénale . Elle tend à l'application d'une peine qui frappe le ministre dans sa personne ou dans ses biens (V. infra).

Les divers aspects de la responsabilité des ministres ne se définissent pas par l'acte à l'occasion duquel elle s'exerce, un même acte peut, en effet mettre en jeu les trois responsabilités.

Celles-ci se définissent exclusivement par leur sanction :

Responsabilité politique : obligation de démissioner;

Responsabilité civile : obligation de réparer le dommage;

Responsabilité pénale : obligation de subir une atteinte à sa personne ou à ses biens.

Homogénéité ministérielle

L'idéal classique des théoriciens du régime parlementaire c'est que le ministère doit être homogène. Ce mot signifie que tous ses membres doivent appartenir au même parti politique. C'est une règle qui vient du parlementarisme historique à l'anglaise avec deux partis.

Lorsque les circonstances empêchent la réalisation de cet idéal, on va vers des ministères non homogènes de physionomies très variées : 1°- Ministères de concentration : les fractions voisines du centre, cependant séparées par la ligne médiane idéale qui sépare la droite de la gauche se réunissent pour soutenir un ministère; chaque fraction fait donc un pas vers le centre; les radicaux marchent vers la droite, les modérés marchent vers la gauche et tous s'entendent pour exclure les extrêmes .

2° - Ministères d'union sacrée - Dans un

Source : BIU Cujas

grand péril national, tous les partis de l'extrême droite à l'extrême gauche collaborent dans l'intérêt supérieur de la nation.

3° - Ministères de cartel - Ils s'appuient sur les éléments conjugués de gauche, radicaux et socialistes ou bien les socialistes se bornent à apporter leurs voix c'est la politique de soutien; ou bien ils acceptent les responsabilités du gouvernement: c'est la politique de participation.

4° - Ministères de bloc national - ce sont des ministères qui acceptent le concours des éléments de droite, à l'exclusion toutefois des fractions qui n'acceptent pas la République. Le ministère de bloc national peut être avec concours radical (Poincaré) ou sans concours radical (Tardieu).

5° - Ministères d'affaires - Ce sont des ministères composés d'hommes de tous les partis qui mettent provisoirement de côté les questions qui les divisent pour collaborer à une oeuvre d'intérêt national apaisement du pays (Ministère Waldeck Rousseau après l'affaire Dreyfus), rétablissement de la situation financière (Poincaré) . Le ministère d'affaires se conçoit aussi d'une façon très provisoire lorsque l'état des partis ne permet aucune combinaison à base politique On charge alors des personnes qui peuvent être étrangères au Parlement, d'expédier les affaires courantes. L'Allemagne connaît les ministères de têtes, composés des plus importantes personnalités de tous les partis et qui s'attellent à une tâche nationale. M. Tardieu a fait, en ce sens, une tentative stérile.

Il faut remarquer que dans tous ces ministères d'origine hétérogène, on cherche à réaliser l'homogénéité c'est-à-dire l'unité d'action et d'intentions, sur un ensemble de points déterminés. Un minimum d'homogénéité même arbitrairement définie dans son domaine est indispensable . Le ministère hétérogène s'effondre lorsque les problèmes que l'on a décidé d'ajourner s'imposent avec une force irrésistible.

Solidarité ministérielle

"Les Ministres, dit l'article 6 de la loi du 25 Février 1875, sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels".

La solidarité est une conséquence de l'homogénéité . Il y a un ensemble de principes communs à tous les membres du gouvernement et qui constituent sa politique générale. Si ces principes sont en jeu, tous les ministres sont solidaires. Si un acte engageant la politique générale est désapprouvé, tous les ministres tombent. Mais si l'acte désapprouvé concerne exclusivement

Source : BIU Cujas

un ministre c'est le ministre personnellement visé qui tombe seul.

Les cas de responsabilité individuelle sont, en pratique, extrêmement rares. Il faut, pour qu'elle se produise, :

1° - que l'acte visé ne touche pas à la politique générale,

2° - qu'il n'ait pas été délibéré en conseil des ministres,

3° - que le président du Conseil ne pose pas la question de confiance.

On peut citer deux cas de responsabilité individuelle : M. Darlan , garde des Sceaux, avait autorisé un magistrat à prêter serment par téléphone: M. André, ministre de la guerre avait organisé la délation dans l'armée. Ils ont été"débarqués". Le "débarquement" est, en général, annonciateur du naufrage.

On a souvent exprimé l'opinion qu'il y a abus de la solidarité ministérielle et de la question de confiance. Aussi le ministère Tardieu est tombé sur la non-déduction du salaire de la femme du commerçant dans le calcul de l'impôt sur les bénéfices commerciaux, sur laquelle insistait le ministre des finances, M. Chéron.

La question de confiance est l'arme suprême dont disposent les gouvernements pour faire pression sur les Chambres et pour les sauver de la démagogie.

Caractère primaire, embryonnaire, inorganique de la technique de la responsabilité politique des ministres.

Par la responsabilité politique, notre constitution met le gouvernement à la disposition de la majorité de la Chambre.

Mais à la suite de quelle procédure la Chambre renverse-t-elle un ministère ? - Ce n'est pas dans la Constitution .Tout ce qu'elle contient, c'est la déclaration de l'article 6 de la loi du 25 Février 1875 :"Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels". C'est tout.

Il en résulte que d'après l'interprétation donnée par la pratique , à la minute même où la Chambre cesse d'avoir confiance dans le gouvernement , celui-ci doit démissionner. Cette méfiance parlementaire se manifeste par le vote d'un ordre du jour ou par le vote d'une disposition législative contrairement à l'opposition qualifiée du gouvernement.

Or, le renvoi d'un gouvernement est un acte grave. Y a-t-il des garanties contre un entraînement passager, irréfléchi, et dont les conséquences peuvent être irrémédiables ? - Aucune.

Source : BIU Cujas

Une loi ne peut pas être improvisée en séance; il faut un examen préalable par une commission. La Chambre peut même ordonner une seconde lecture. Mais le renversement du gouvernement peut être improvisé, et irrévocablement en séance

S'il s'agit de changer les limites d'un canton, il faut, avec toutes les garanties de maturité , l'accord de la représentation nationale tout entière de la Chambre et du Sénat. Mais pour renverser un ministère, il suffit du vote improvisé d'une seule Chambre.

Il est inadmissible que des décisions secondaires soient entourées de précautions et qu'au contraire la décision grave sur la confiance que mérite le ministère ne le soit pas.

La procédure du renversement des ministères est sortie spontanément de la pratique anglaise et puis est venue s'implanter chez nous. Mais des institutions ont pu fonctionner dans un certain milieu social, politique, moral qui ne manqueraient de s'enrayer dans d'autres circonstances.

Les institutions élaborées au lendemain de la guerre se sont préoccupées d'une technique plus perfectionnée . Elles se sont préoccupées de mettre lastabilité gouvernementale à l'abri d'un parlementarisme trop saccadé et trop houleux. D'après la constitution allemande de 1919, dite de Weimar, "les ministres doivent se retirer si le Reichstag leur retire sa confiance par un vote exprès" C'est net, c'est loyal. Ce n'est pas le coup de poignard dans le dos, au coin d'un article par quarante députés en séance, quand le président du Conseil est malade ou absent.

La Constitution tchéco-slovaque a élaboré toute une procédure du parlementarisme , le vote de méfiance doit être proposé par cent députés, un rapport doit être fait par une commission; la Chambre ne peut délibérer que si la moitié de ses membres sont présents; le vote est nominal, etc..

Cette accumulation de précautions (dont on pourrait trouver d'autres exemples) irait peut-être trop directement contre lestraditions politiques françaises, contre le goût de notre peuple et de nos élus pour les luttes et les jeux du parlementarisme.

Mais il est une disposition fort ingénieuse que nous offre la nouvelle constitution hellénique. Au moment où la Chambre va émettre un vote, sur la confiance, vingt députés peuvent demander l'ajournement du scrutin à un délai maximum de quarante huit heures. Cette possibilité de réflexion ne peut présenter aucun inconvénient. Elle aurait l'avantage de pouvoir être introduite par une simple disposition du règlement .

Source : BIU Cujas

De plus en plus se pose pour la démocratie parlementaire l'angoissante alternative : se perfectionner ou disparaître.

La responsabilité des ministres devant le Sénat

Est-ce que le Sénat peut renverser les ministères ? -

Pendant longtemps on a soutenu la négative. Le Sénat, dit-on, est un organe de conservation. Or, ce n'est pas conserver que de renverser. D'autre part, le Sénat n'est pas l'émanation directe de la souveraineté nationale. Il ne peut pas renverser les ministres. Par contre, on fait remarquer que le Sénat joue parfaitement son rôle de modération en renversant un ministère qui n'est pas modéré ; c'est être conservateur que de renverser un ministère révolutionnaire. On invoque aussi le texte de la constitution; les ministres sont responsables devant les Chambres, les Chambres, pas devant la Chambre. On n'est pas toujours convaincu par cette expression "devant les Chambres" parce que cette règle existait avec cette formule dans les chartes de 1814 et 1830 et que cependant on estimait que la Chambre des Pairs ne pouvait pas renverser les ministères.

Le problème n'est plus qu'une question d'école; comme on démontre le mouvement en marchant, le Sénat a démontré son droit en renversant des ministères; il en renverse moins fréquemment que la Chambre mais enfin il en renverse. Il a renversé le Cabinet de M. Bourgeois en 1894 et le Cabinet de M. Briand en 1913; le coeur de la vie politique bat à la Chambre, mais le Sénat joue un rôle qui n'est pas sans être d'une grande importance.

La dissolution

Dans un régime parlementaire bien équilibré le droit pour la Chambre de renverser le ministère doit avoir pour contrepartie le droit pour le ministère de dissoudre la Chambre. Telle était la doctrine de la Constitution. Mais elle a été altérée par la pratique.

La dissolution est une arme normale et nécessaire du régime parlementaire. Si le ministère pense que la raison est avec lui et que la Chambre suit une voie dangereuse, il doit pouvoir appeler le pays à se prononcer sur ce conflit. La dissolution ou révocation, en masse des députés, est une institution essentiellement démocratique, parce qu'elle rend la parole aux électeurs. Seulement, la constitution a mis , au droit de dissolution, des obstacles qui ont été aggravés dans la pratique

Voyons d'abord comment l'institution est réglementée. 1° - Seule, la Chambre peut être dissoute , non le Sénat. En Belgique, les deux Chambres sont dissoutes simultanément.

2° - C'est le Président de la République seul qui peut prononcer la dissolution par décret mais il ne peut la prononcer seul; il faut qu'il y soit autorisé

Source : BIU Cujas

par le Sénat. La constitution (lc. 25 Février art.5) dit : "sur l'avis conforme".

3° - Les élections doivent avoir lieu dans les deux mois à partir de la dissolution et la Chambre nouvelle doit se réunir dans les dix jours après la clôture des opérations électorales (donc après le ballottage, s'il y en a). Ces délais ont été ainsi réduits en 1884 en souvenir du Seize Mai.

L'autorisation préalable du Sénat a été introduite dans la Constitution sur le désir de Mac Mahon, président de la République au moment de l'élaboration des lois constitutionnelles. Le Maréchal attachait une grande importance au droit de dissolution et craignait que le Président de la République seul n'osât l'exercer s'il ne pouvait s'appuyer sur le Sénat .

Or, cet "avis conforme" du Sénat est un obstacle très grave à cet exercice.

La dissolution n'est pratique que si elle intervient par une sorte de surprise. Prévenus à temps, par le dépôt de la demande d'autorisation , les députés feront pression auprès du Sénat. Les Sénateurs hésiteront avant d'imposer à leurs collègues les fatigues, les risques et les frais d'une nouvelle campagne. N'oublions pas d'ailleurs que les députés sont membres influents du Collège électoral sénatorial.

A tous ces obstacles, la pratique est venue en ajouter un nouveau, presque insurmontable, le droit de dissolution a servi à Mac Mahon dans une pensée conservatrice . Il en est resté indélébilement entaché.

Sous la monarchie de Juillet, la dissolution était fréquente. Mais 1° - Les élections étaient très peu coûteuses à raison du petit nombre d'électeurs; 2° - Le mandat était gratuit, on s'y attachait moins fort.

La durée des ministères

Les Ministères durent autant que le permettent les Chambres. Leur durée est donc infiniment variable. On a beaucoup reproché à la démocratie française l'instabilité ministérielle . Est-ce juste ? Les chiffres répondent . Depuis la chute du Second Empire, jusqu'à Février 1930, la Troisième République a consommé 84 ministères.

Le Cabinet Rochebonet (Novembre 1877) a duré deux jours; le Cabinet François Marsal (Juin 1924) trois jours; le second cabinet Herriot (Juillet 1926) trois jours ; le quatrième cabinet Ribot (Juin 1914) quatre jours; le cabinet Chautemps (Février 1930) huit jours.

Le ministère des affaires étrangères a eu trente sept titulaires. Mais certains y sont revenus à plusieurs reprises. M. Aristide Briand a été vingt fois

Source : BIU Cujas

ministre. Louis XIV , en cinquante quatre ans n'avait eu que quatre ministres.

Il y a donc abus de l'instabilité. Mais : 1°- en Suisse, où les gouvernants une fois nommés, restent indéfiniment en place, on se plaint qu'ils s'imprégnent de l'esprit bureaucratique. Ils n'obéissent plus aux inspirations du pays. Il y a un juste équilibre à trouver 2° - Notre pays a de très solides charpentes administratives, bâties notamment par Bonaparte, et qui atténuent les inconvénients de ces changements trop fréquents.

e recrutement des ministres

Les ministres peuvent être pris et sont pris normalement dans le Parlement. C'est une règle fondamentale du régime parlementaire,que les ministres peuvent être pris dans les Chambres, qu'ils cumulent leur mandat électif avec leurs fonctions ministérielles et qu' ils participent aux délibérations des assemblées.

Il y a eu des exceptions à cette règle. La plus importante est celle qui concerne M. Hanotaux, directeur des Consultats, qui fut ministre des affaires étrangères dans les Cabinets Charles Dupuy, Ribot, et Méline. Abel Flourens et Alfred Picard, tous deux présidents de sections au Conseil d'Etat , furent,le premier ministre des affaires étrangères dans le Cabinet Goblet, le second, ministre de la marine dans le premier Cabinet Clemenceau: Claveille, directeur des chemins de fer de l'Etat, fut ministre des travaux publics dans le second Cabinet Clemenceau; Ogier, directeur au ministère de l'Intérieur fut ministredes régions libérées dans le Cabinet Millerand etc, etc..

Mais ce sont là des exceptions. Normalement les ministres sont des hommes politiques. A ce système on oppose celui des techniciens. Comment, dit-on, un avocat peut-il successivement occuper avec compétence les ministères des travaux publics, de la Guerre, du Commerce...?

Nous restons fidèles au système parlementaire actuel.

En réalité, il s'agit de définir ce qu'est la fonction du ministre. Le ministre est à la tête des administrations le représentant du Parlement et de la volonté nationale. Il n'est pas un technicien et n'a pas besoin d'être un technicien . Il a besoin d'être un homme d'Etat, capable de se faire obéir et capable d'imprimer à l'administration des directives générales. Les qualités du chef sont différentes de celles qu'on peut exiger du sergent ou du simple soldat. Un grand général peut être mauvais tireur ou médiocre cavalier...

Pour être un chef, il faut avoir des qualités de chef et ce qu'on peut exiger d'un ministre, c'est qu'il soit un véritable homme d'état (V. Joseph Barthélemy, Le

Source : BIU Cujas

problème de la compétence dans la démocratie).

Le fonctionnement des pouvoirs publics

La législation ou confection des lois

Définition de la loi

La loi, c'est la règle générale et permanente édictée par le Parlement. Dans la hiérarchie des règles générales et permanentes (constitution, loi, règlement), un élément essentiel de la définition de la loi, c'est l'intervention du Parlement.

Hiérarchie des règles générales et permanentes qui régissent un Etat

Les lois constitutionnelles sont les règles générales et permanentes édictées par le pouvoir constituant; les règles émises par le Parlement sont les lois; et enfin les règles émises par le gouvernement sont les règlements. Le règlement doit être conforme à la loi et la loi conforme à la constitution. La loi est l'acte fondamental du Parlement; on ne conçoit pas de Parlement qui ne fasse pas des lois. Mais ce n'est pas l'acte exclusif du Parlement; le Parlement fait le budget, et enfin dans le régime parlementaire, celui de la constitution de 1875, le Parlement contrôle le gouvernement. A la confection de la loi collabore le gouvernement . Le Parlement ne fait pas seulement la loi et il n'est pas seul à la faire.

Les trois types de procédure dans la confection des lois.

L'histoire et la législation comparée nous offrent trois types de procédure dans la confection de la loi. D'abord le type à prédominance gouvernementale, c'est le gouvernement qui joue le principal rôle dans la confection de la loi. C'est le système de la constitution de l'An VIII (Consulat, et Empire) le système de la Charte de 1814 et le système de la constitution du 14 Janvier 1852 (du Second Empire) Dans ce type à prédominance gouvernementale, système monarchique, le gouvernement a seul l'initiative de la loi; le parlement n'a pas le droit d'amendement, c'est-à-dire qu'il ne peut pas modifier les projets du gouvernement; enfin; la loi n'est parfaite qu'avec la volonté du gouvernement, c'est-à-dire la loi n'est parfaite que par la sanction.

1°-Le type à prédominance gouvernementale

2° -Le type démocratique à prédominance parlementaire

A l'opposé, on trouve le type démocratique à prédominance parlementaire. C'est le système de la constitution du 24 Juin 1793,(Montagnarde);de la Constitution du 5 Fructidor de l'An III (Directoire. Les membres du Parlement ont seuls l'initiative . La loi est parfaite lorsqu'elle a été votée par les Chambres.

3°-Le système mixte de la Constitution de 1875

Enfin, nous avons, comme toujours, un type mixte c'est celui de la charte de 1830 (Monarchie de Juillet) et c'est aussi le système de la Constitution de 1875

Source : BIU Cujas

L'initiative de la loi

La confection de la loi commence par l'initiative (initium , le commencement) , l'imagination de la loi, c'est le droit de proposer un texte ou une règle ou un principe, qui deviendra loi. Ici aussi, nous retrouvons les trois types : 1° - Système monarchique, l'initiative exclusivement au gouvernement - An VIII, 1814, 1852 - 2° - Système républicain, initiative exclusivement à la Chambre - Système de la constitution de l'An III; - 3° - Système mixte, c'est celui qui est formulé dans l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875 "Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux Chambres. C'est le système de l'initiative partagée que l'on a vu apparaître pour la première fois dans notre histoire constitutionnelle avec la Charte de 1830. Initiative partagée; d'un côté le Président de la République (pas les ministres qui n'ont ni initiative , ni droit d'amendement) , et de l'autre côté, non pas les Chambres comme on le dit trop souvent, mais les membres de chaque Chambre, qui peuvent individuellement déposer un projet de loi.

Ainsi c'est le Président de la République qui a l'initiative et ce ne sont pas les Ministres. Or, avec le système de l'irresponsabilité du Président de la République dans le régime parlementaire, il est évident que cette règle donne lieu à des contradictions apparentes dans la conduite du Président de la République Le Président de la République se trouve par exemple, en présence d'un Ministre radical, qui lui fait signer un projet d'impôt global et progressif sur le revenu; puis arrive un ministère modéré, alors le Président de la République se hâte de retirer ce projet et de déposer un projet en sens inverse. Par conséquent, le système anglais dans lequel les Ministres seuls ont le droit d'initiative et non le Roi, est supérieur au point de vue de la logique.

Dans quelle forme le Président de la République exerce son initiative en matière législative

Pour exercer cette initiative, le Président de la République prend un décret (les actes du Président de la République portent ce nom) chargeant un Ministre de déposer le projet, d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion. Ce sont les termes quasi-sacramentels du décret par lequel le Président de la République exerce son initiative.

Devant quelle Chambre peut être prise l'initiative

L'initiative, soit du Président de la République, soit des parlementaires peut être prise indifféremment devant le Sénat ou devant la Chambre des Députés On croit trop souvent que l'initiative appartient à la Chambre et que le Sénat n'a qu'une espèce de droit supérieur de regard . En principe, un projet peut être porté

Source : BIU Cujas

indifféremment devant le Sénat ou devant la Chambre et les Sénateurs ont la même initiative que les Députés.

La priorité financière de la Chambre des Députés

Toutefois, il y a ce que l'on appelle la priorité financière de la Chambre des Députés. Les lois de finances doivent tout d'abord être portées devant la Chambre des députés et votées par elle (V.infra).

Projets et propositions de lois

Le texte proposé par un Sénateur ou par un Député, prend le nom de proposition. Le texte proposé par le Président de la République prend le nom de projet Les conséquences de procédure que comporte cette distinction sont à peu près mulles. Autrefois, il y avait une certaine différence, il y avait la formalité de la "prise en considération", quand un texte était proposé, la Commission d'initiative examinait très superficiellement et très rapidement si le texte était sérieux et s'il méritait d'être étudié. Mais on estimait que le projet du gouvernement devait être présumé sérieux; que par conséquent, il n'était pas soumis à la formalité de la prise en considération. Le règlement de 1915 a supprimé la formalité de la prise en considération, parce que, en raison de la courtoisie ou de la camaraderie parlementaires, toutes les propositions sans distinction étaient prises en considération; il y avait là un rouage absolument inutile.

Aujourd'hui, on ne peut plus distinguer qu'une formalité peu importante d'ailleurs. Les propositions, lorsqu'elles sont votées par une Chambre, soit par le Sénat, soit par la Chambre des députés, sont transmises à l'autre Chambre par l'intermédiaire du Président de la Chambre, qui a voté la première le texte. Au contraire, lorsqu'il s'agit d'un projet, le texte est porté par le gouvernement, de la Chambre qui l'a voté la première à la Chambre qui doit le voter en second lieu.

On connaît par ce qui a été dit à propos du règlement, la marche générale de la procédure sur l'examen du texte ainsi proposé; renvoi à la commission, rapport par la commission, discussion sur ce rapport, enfin vote....Nous insistons ici sur la collaboration du gouvernement à la confection de la loi.

La collaboration du gouvernement à l'élaboration des lois

L'article 6 paragraphe 2 de la loi du 16 Juillet 1875 dispose : "Les Ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent". Il n'y a jamais de discussion à la Chambre si un Ministre n'est pas au banc du gouvernement, sauf pour les matières qui intéressent exclusivement la Chambre (règlement, vérification des pouvoirs, censure, application du règlement, etc.). Ce n'est pas seulement d'une présence matérielle qu'il s'agit, le gouvernement a la direction du travail législatif, c'est le gouverne-

Source : BIU Cujas

ment qui doit diriger la Chambre dans ses discussions et la qualité du gouvernement se reconnaît à l'autorité avec laquelle il dirige et fait avancer les travaux de la Chambre.

L'article 6 paragraphe 2 continue : "Les Ministres peuvent se faire assister par des Commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du Président de la République, Les commissaires du gouvernement sont, en général, des fonctionnaires, qui sont là pour assister le Ministre dans la discussion, soit d'une loi, soit surtout du budget. Les commissaires du gouvernement ont le droit de prendre la parole. Lorsqu'il s'agit, par exemple, d'une loi fiscale compliquée, le Directeur général des contributions directes au Ministère des Finances prendra la parole pour exposer les vues de son département. Il y a aussi une application intéressante des Commissaires du gouvernement dans la désignation des gouverneurs des colonies,(Gouverneur général de l'Algérie, Résident général au Maroc) qui viennent à la Tribune de la Chambre exposer les besoins de la colonie qu'ils ont sous leur gouvernement. Mais très souvent, les Commissaires sont présents et ne prennent pas part à la discussion; seulement ils assistent le Ministre, et lorsque l'on adresse une critique ou une question au Ministre, le Ministre s'adresse à ces fonctionnaires qui l'entourent et leur demande les éléments d'une réponse. En général, le rôle du Commissaire du gouvernement c'est d'assister le Ministre.

Les Commissaires du Gouvernement

Aujourd'hui d'ailleurs, le rôle des Commissaires du gouvernement a perdu de l'importance qu'il avait autrefois , notamment sous la Restauration. A cette époque, il leur arrivait de tenir le premier plan dans une grande discussion politique, M. de Martignac directeur général de l'enregistrement fut ainsi chargé de présenter et de soutenir une grande loi sur la presse; aujourd'hui il est toujours réduit à un rôle technique, il est d'usage absolu d'ailleurs que le Commissaire du Gouvernement , contrairement aux membres même du gouvernement, est écouté dans le plus profond silence; on n'interroge pas un Commissaire du gouvernement, on ne l'interpelle pas, on ne le critique pas, on l'écoute.

Les Ministres peuvent entrer dans l'une et l'autre Chambre; prendre part à tous les débats, jouir du privilège de n'être pas astreints au tour de parole, mais ils ne votent que dans les Chambres auxquelles ils appartiennent. Les Ministres Députés ne votent qu'à la Chambre des Députés les Ministres Sénateurs ne votent qu'au Sénat.

La dualité des Chambres

Il y a quelques difficultés de procédure tenant à l'existence des deux Chambres . Le Sénat ignore ce que

Source : BIU Cujas

et la loi. Nécessité de transmission officielle d'une Chambre à l'autre des textes votés

fait la Chambre, la Chambre ignore ce que fait le Sénat. Si un texte a été voté par la Chambre, le Sénat ne peut pas s'en saisir, si le Président de la Chambre ne lui a pas envoyé le texte, et à l'inverse, la Chambre ne peut pas se saisir d'un texte, qui a été publiquement voté par le Sénat, si le Sénat ne le lui a pas transmis. Cette nécessité de transmission officielle, ce principe qu'une Chambre ignore toujours ce qu'a fait l'autre, à moins que cette autre ne l'en ait informée, résulte simplement de dispositions règlementaires et a des conséquences assez curieuses. Au mois de juin 1928, le Sénat a transmis à la Chambre plusieurs propositions qu'il avait votées quelques années auparavant, et une notamment, qu'il avait votée quarante cinq ans auparavant, le 26 février 1883, au sujet de la procédure du serment devant les tribunaux; par conséquent le Chambre des Députés a attendu patiemment pendant quarante cinq ans que le Sénat veuille bien l'informer :"J'ai voté le 26 février 1883 ce texte."

Une proposition rejetée par une Chambre ne peut être reprise par l'autre avant 3 mois.

2° - Une proposition rejetée par une Chambre ne peut être reprise dans l'autre Chambre avant que trois mois se soient écoulés depuis le rejet. Mais il est facile de tourner cette règle; il n'y a qu'à changer une disposition quelconque de la loi, pour que ce ne soit plus la même. Par exemple ; le Sénat a rejeté le vote des femmes à 21 ans . Immédiatement, P.E. dépose à la Chambre une proposition de loi identique, sauf que les femmes auront le vote à 25 ans. Et alors cette nouvelle proposition peut être discutée, et au cours de la procédure, il pourra y avoir un amendement abaissant le droit de vote à 21 ans.

Les conférences mixtes.

3° - En cas de désaccord, il peut y avoir lieu à une conférence mixte de représentants du Sénat et de représentants de la Chambre, mais cette conférence mixte est une institution mythique. Il n'y a eu que deux conférences mixtes, une en 1889 et l'autre en 1909.

4° - Une Chambre peut en tout temps donner force de loi à un texte voté par l'autre Chambre, quelque temps qu'il se soit écoulé depuis le vote de l'autre Chambre. Par exemple, le 2 Juillet 1908, la Chambre votait une proposition de loi de M. Louis Dreyfus sur l'arbitrage commercial. Le Sénat a voté à son tour le 8 Décembre 1926 cet article : 18 ans après.

Rôle du gouvernement à l'égard de la loi votée par les Chambres

Lorsque les deux Chambres ont voté un texte, un acte du gouvernement est-il nécessaire pour parfaire l'oeuvre du Parlement ? A ce problème, nous avons d'abord la solution monarchique, qui est le droit de sanction. Dans ce système, le roi est l'égal du Parlement. S'il ne sanctionne pas le vote du Parlement, le vote du Parlement reste sans force. La sanction existe en Angleterre, et le roi exerce son droit de sanction en écrivant sur le texte, qui lui est envoyé par le Parlement la formule, en vieux français : "Le roy le veult". Si le roi refusait sa

Source : BIU Cujas

sanction, il écrirait : "Le roy s'advisera". Mais depuis 1707, depuis le temps de la Reine Anne, le roi d'Angleterre n'a jamais écrit sur aucun texte qu'il s'adviserait, le Roy le veult toujours. Par conséquent, on peut dire, avec les auteurs anglais, que le Parlement anglais comprend : la Couronne, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes, et chacune de ces autorités a le même droit, sans son accord il n'y a pas de loi.

C'est le système qui a fonctionné en France sous la Charte de 1814 et sous la Charte de 1830. Sous la Charte de 1814, le roi avait seul l'initiative, les Chambres pouvant simplement supplier le roi de déposer un projet sur une matière déterminée. Le roi a seul l'initiative, il propose le projet, le projet est voté par les Chambres et une fois toute cette procédure écoulée, le roi peut encore dire qu'il ne veut pas que ce soit une loi". Le roi peut exercer son droit de sanction en gardant le silence, aucun délai ne lui est imparti; il n'a qu'à ne pas bouger, et le vote du Parlement tombe, sans aucune valeur.

Solution démocratique; la loi valable sans intervention gouvernementale

Il y a à l'inverse la solution démocratique; c'est celle qui avait lieu notamment en vertu de la constitution montagnarde du 24 Juin 1793: la loi est obligatoire à partir du jour où elle est votée par le Parlement.

Solution mixte: la promulgation par le chef de l'Etat

Enfin, il y a la solution mixte, qui est la solution de la constitution de 1875; c'est le système de la promulgation. La loi votée par les Chambres doit être promulguée par le Président de la République. L'expression de promulgation est juridiquement différente de l'expression de publication. La publication est un acte matériel, qui a pour objet de porter le texte à la connaissance de ceux qu'il oblige. La promulgation est un acte juridique, qui est nécessaire à la perfection de la loi.

Mécanisme de la promulgation

Le mécanisme de la promulgation est réglementé par le décret du 6 Avril 1876, article 1er : "A l'avenir, les lois seront promulguées dans la forme suivante: le Sénat et la Chambre des députés ont adopté, le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit : (vient ensuite le texte de la loi). Et ensuite le décret de promulgation continue; la présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et la Chambre des députés sera exécutée comme loi de l'Etat. Fait à Paris à telle date, Les Ministres sont chargés chacun en ce qui les concerne, etc".

La signification juridique de la promulgation est très différente de la sanction. Dans le système de la sanction la loi est, en somme, l'expression de la volonté royale, si bien que les auteurs qui ont commenté la Charte de 1814, et surtout les auteurs allemands, qui ont commenté toutes les constitutions allemandes et notamment la constitution de Prusse ou de Bavière, qui

Source : BIU Cujas

ont été faites à l'image de la Charte de 1814, disaient que c'est le roi qui a le pouvoir législatif et qu'il l'exerce avec l'avis conforme des Chambres .

Au contraire, la promulgation ne comprend aucune espèce de volonté du président de la République en ce qui concerne le fond de la loi. L'article 1er de la loi du 25 Février 1875 est très net dans cet ordre d'idées: "Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées, le Président de la République n'y a aucune place

Signification juridique de la promulgation

La promulgation , c'est 1° - d'abord la constatation de la régularité du vote concordant des deux Chambres. Le Président de la République constate authentiquement qu'un texte a été voté par les deux Chambres. Si, par exemple, il s'aperocevait qu'il y a une différence dans le texte voté par le Sénat et dans le texte voté par la Chambre des Députés, le Président de la République devrait appeler l'attention du Parlement sur cette différence de rédaction et s'abstenir de promulguer. Il y a là, comme on l'a souvent dit, comme l'acte de naissance de la loi, l'acte de l'état civil de la loi. Le Président de la République pourrait aussi constater si la loi a été votée régulièrement.

2° - La promulgation et la fixation du moment où la loi sera exécutée. Tant que le Président de la République n'a pas promulgué, la loi ne peut être exercée.

3° - La promulgation comporte renonciation par le Président de la République à exercer le droit de vote que lui confère la constitution.

Délai de la promulgation

Dans le système de la sanction, aucun délai n'est imparti au monarque pour donner sa sanction, de sorte que, en gardant le silence, il frappe la loi de paralysie.

L'urgence de la promulgation

Au contraire, dans le système démocratique de la promulgation, il y a toujours un délai imparti au Chef de l'Etat pour promulguer. Ce délai est actuellement défini par l'article 7 de la loi du 16 Juillet 1875. Le Président de la République doit promulguer dans le délai d'un mois à partir de la transmission au gouvernement, de la loi définitivement votée par la Chambre qui l'a examinée en dernier lieu.

Mais, les Chambres peuvent voter l'urgence de la promulgation. C'est un vote spécial, qu'il ne faut pas confondre avec l'ancienne déclaration d'urgence. Si les Chambres déclarent que la promulgation est urgente le Président de la République doit promulguer la loi dans les trois jours.

Le droit de veto du Président

La promulgation comporte renonciation par le Président de la République à exercer son droit de

Source : BIU Cujas

veto. En effet, "Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut par un message motivé demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée". C'est là une prérogative fort importante du gouvernement (art. 7 l. 16 Juillet 1875). Les Chambres ayant voté une loi, le Président de la République constate qu'elle est contraire à l'intérêt général du pays, il brise la loi, annule le vote par les deux Chambres et leur demande de tout recommencer. C'est une arme très importante , mais le Président de la République ne l'a jamais employée depuis 1875. Pourquoi ?

En raison du régime parlementaire? Les Ministres sont responsables devant les Chambres; or, les Chambres viennent de voter un texte à une majorité sans doute considérable; si le Ministre revient pour apporter le veto du Président de la République, que le Ministre a dû nécessairement contresigner, il se met immédiatement en opposition avec la majorité de la Chambre; donc il doit donner sa démission. Toutefois, le régime parlementaire suppose dans son fonctionnement normal une possibilité de résistance du gouvernement à la Chambre, possibilité de résistance qui amène l'appel au pays, c'est-à-dire la dissolution. Alors, on pourrait supposer une loi extrêmement grave pour les intérêts généraux du pays, le Président de la République opposant son veto. Le gouvernement venant devant la Chambre soutenir le veto du Président de la République, la Chambre maintenant sa décision, et alors le gouvernement prononçant la dissolution de la Chambre.

M. Millerand avait exprimé dans l'intimité la pensée d'opposer son veto à la loi, notamment qui devait rétablir le scrutin uninominal, ou bien une loi militaire, et à cette occasion il fut accusé de coup d'état. Par conséquent, le veto est une arme inerte dans notre constitution encore plus gravement que le droit de dissolution.

Le veto dans le gouvernement présidentiel

Le veto qui est pratiquement inapplicable dans le régime parlementaire est, au contraire, une arme tout à fait normale du gouvernement présidentiel. Le Président du Reich, le Maréchal Hindenburg , au mois d'Avril 1926, a opposé son veto à une loi qui exoluait de l'armée les officiers qui s'étaient battus en duel. En Tchécoslovaquie, le 20 Décembre 1928, le Président Masaryk a opposé son veto à une loi, qui permettait l'ouverture des débits de boissons les jours d'élection. Enfin, aux Etats-Unis, le veto est une arme constante et courante dans le fonctionnement du régime présidentiel. Le président Roosevelt a mérité le nom de Prési-

Source : BIU Cujas

dent veto par le nombre des oppositions qu'il a élevées contre les votes du Congrès. Le Président Taft a gouverné pendant deux ans, malgré l'opposition véhémente du Congrès, et le Président Coolidge le 25 Février 1927 a frappé de son veto une loi relative à l'agriculture et comme le message doit être motivé, le Président Coolidge a profité de l'occasion pour faire de la loi ainsi votée par le Congrès une critique véhémente accusant cette loi d'être une pure absurdité, de mener à la ruine du pays, etc.

En France, le veto du Président de la République, s'il était exercé , serait brisé par une nouvelle majorité simple, c'est-à-dire les Chambres délibérant à la seule majorité absolue briseraient le veto du Président de la République.

Au contraire, aux Etats-Unis, lorsque le Président des Etats-Unis a opposé son veto à une loi votée par le Congrès, le Congrès ne peut imposer sa volonté qu'à la majorité exceptionnelle des deux tiers. Par conséquent, il suffit que le parti du Président des Etats-Unis soit représenté dans le Congrès par un tiers, dans une quelconque des deux Assemblées, pour que le veto du Président des Etats-Unis l'emporte

La publication de la loi

La dernière formalité dans l'élaboration de la loi, c'est la publication.

Du moment que nul n'est censé ignorer la loi il faut bien la faire connaître, et c'est l'objet de la publication. La publication est à distinguer de la promulgation, quoiqu'elle émane de la même autorité et que la publication consiste dans la publication du décret de promulgation. La publication, c'est l'acte matériel destiné à porter la loi à la connaissance des citoyens.

Comment la loi est-elle connue par les citoyens?

La loi est connue par les citoyens par l'insertion au Journal Officiel, en vertu du décret du 5 Novembre 1870, La loi est obligatoire à Paris 24 heures après la publication, dans les départements, un jour franc après l'arrivée du Journal Officiel au chef lieu.

Le décret du 5 Novembre 1870, qui a organisé la publication par l'insertion au Journal Officiel, a laissé subsister le Bulletin des Lois. Le Bulletin des lois contient les lois comme le Journal Officiel

Toutefois, le Bulletin des Lois, reproduit par un procédé typographique, le sceau de l'Etat. Par conséquent, le Bulletin des Lois contient le texte authentique de la loi; au contraire, le Journal Officiel est un journal qui comprend un texte de la loi, mais

Source : BIU Cujas

qui n'a pas la même authenticité.

La publication par dépêche

Il y a aussi ce que l'on appelle la publication par dépêche, en vertu de l'ordonnance du 18 Février 1817. Lorsqu'il s'agit de publication par dépêche la loi est obligatoire à partir du jour où le Préfet l'a publiée. Le Préfet reçoit le texte de la loi et il la publie, et à partir de ce moment, la loi devient obligatoire.

Voici un exemple qui fait comprendre l'intérêt de la publication par dépêche. Les Chambres ont voté la taxe exceptionnelle sur la première mutation. Lorsqu'on vend un immeuble, à partir de la loi, c'est la première mutation; la première vente à partir de la loi est frappée d'une taxe exceptionnelle de 7% ; alors les Chambres discutent cette loi, elle est votée, on lit le texte de la loi dans les journaux locaux, mais le Journal Officiel n'est pas arrivé, les 24 heures ne se sont pas écoulées, alors, les notaires disent à leurs clients : Si vous voulez vendre, vendons vite, nous économisons 7 %, c'est-à-dire tout de même 7.000 francs pour 100.000 francs ce qui n'est pas indifférent;

Lorsqu'il s'est agi de cette règle, on a télégraphié le texte aux préfets en leur disant de publier, alors les préfets publient la loi à la porte de la préfecture, et à partir de ce moment-là, la taxe de 7 % est due, Telle est l'importance de la promulgation par dépêche. On imagine souvent qu'il s'agit de mesures de salut public, de sécurité, en réalité, le plus souvent, il s'agit de l'application de lois fiscales.

La date de la loi

La date de la loi est celle de la promulgation. Beaucoup d'hommes d'affaires et beaucoup de commerçants se plaignent de cette date de la loi. Il y a, à l'heure actuelle, un mouvement assez sérieux dans le monde d'affaires pour demander que la date de la loi soit celle de son insertion au Journal Officiel. L'insertion ne suit pas en effet immédiatement la publication. La réforme faciliterait la recherche.

Le domaine de la loi dans le temps. Le principe de la non rétroactivité des lois

Les lois ne statuent que pour l'avenir; c'est ce que porte l'article 2 du Code civil; "La loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif". Le même principe était déjà inscrit dans l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. "La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul (c'est ici qu'est le principe de la non rétroactivité) nul ne peut être puniqu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit". La déclaration, qui est en tête de la constitution montagnarde dans son article 14 porte le même principe : "La loi qui punirait des délits commis avant qu'elle existât serait une tyrannie;

Source : BIU Cujas

l'effet rétroactif donné à la loi serait un crime". Même déclaration dans l'article 208 de la constitution du 5 Fructidor de l'an III. L'application du principe de la rétroactivité donne lieu à de nombreuses difficultés théoriques et pratiques.

Le domaine d'application de la loi dans l'espace

La loi s'applique, en principe, au territoire métropolitain de la France. Lorsque le Parlement fait une loi, cette loi est pour le territoire métropolitain de la France. Il y a des lois pour lesquelles le législateur précise : "La présente loi est applicable à l'Algérie et aux colonies; mais, en principe, en vertu du senatus-consulte du 3 Mai 1854, les colonies sont soumises au régime des décrets, c'est-à-dire que le Président de la République est le législateur colonial.

Personnes que la loi oblige

Au point de vue des personnes que la loi oblige, il y a toute une série de principes.

1° - Les lois de police et de sûreté obligent tous les individus, qui se trouvent sur le territoire continental de la France. Il est évident, par exemple, qu'un étranger ne pourrait pas circuler en France sans observer le code de la route. On est obligé par les lois de police et de sûreté sur le territoire continental de la France quelle que soit sa nationalité.

2° - En ce qui concerne la propriété des immeubles, tous les immeubles qui sont situés sur le territoire continental de la France sont également soumis à la législation française.

3° - En ce qui concerne la forme des actes, les actes passés sur le territoire français sont soumis à la législation française.

4° - En ce qui concerne le statut personnel des individus, la loi française oblige les français en quelque lieu qu'ils se trouvent

Le développement de ces règles relève du droit international privé.

Le règlement
Le pouvoir réglementaire du Président

Le règlement est un acte législatif par sa nature, mais qui n'est pas fait par le Parlement; il est fait par le Président de la République. Le règlement comporte une règle obligatoire édictée par le Président de la République. En effet, c'est le Président de la République qui a le pouvoir réglementaire, les Ministres ne l'ont pas, sauf dans des cas très exceptionnels, comme par exemple le Ministre des Travaux Publics en ce qui concerne les Chemins de fer.

Le Président de la République exerce ce pouvoir réglementaire, quand cela lui paraît opportun, et il l'exerce comme il le veut et sans avoir à consulter personne.

Il en est différemment pour le règlement d'ad-

Source : BIU Cujas

Le règlement d'administration publique

ministration publique. Une loi pose des principes en une matière déterminée, puis un dernier article de la loi indique : pour l'exécution de la présente loi, il sera fait un règlement d'administration publique. Un règlement d'administration publique est un règlement, qui est fait par le Président de la République sur l'invitation du législateur, et dans ce cas, le Président de la République ne peut pas faire le règlement seul, il est obligé de prendre l'avis du Conseil d'Etat. Par conséquent, le règlement d'administration publique est un règlement

1° - pris par le Président de la République en vertu d'une invitation, qui lui est adressée par le législateur.

2° - Cette invitation dulégislateur oblige le Président de la République à prendre l'avis du Conseil d'Etat.

Cela ne veut pas dire que le Président de la République soit obligé de suivre l'avis du Conseil d'Etat mais il est obligé de le prendre.

En fait, le règlement d'administration publique est l'oeuvre du Conseil d'Etat, qui rédige le règlement d'administration publique; mais au point de vue juridique, le règlement d'administration publique est l'oeuvre du Président de la République.

Il y a dans cet ordre d'idées une controverse qui a donné lieu également à une littérature extrêmement abondante sur l'étendue des pouvoirs du Président de la République lorsqu'il prend un règlement d'administration publique. Certains ont dit que le Président de la République , agissant pour l'application d'une loi sur l'invitation du législateur, a une délégation du pouvoir législatif. Alors, s'il a une délégation du pouvoir législatif, il aurait un pouvoir législatif et par conséquent pourrait édicter des peines en vue de l'application de la loi. Mais cette thèse de la délégation du pouvoir législatif est condamnée par la doctrine et par la jurisprudence. Il n'est pas possible au pouvoir législatif de déléguer, la compétence est un devoir, ce n'est pas un droit que l'on puisse céder à d'autres. Par conséquent, si le pouvoir législatif veut faire certains actes, il n'a qu'à les faire lui-même et ne pas charger le Président de la République de les faire. Voilà la doctrine officielle

On dit aussi que lorsqu'il fait un règlement d'administration publique, le Président de la République n'a que le pouvoir réglementaire ordinaire. Par conséquent les règlements d'administration publique ne peuvent être sanctionnés que par les dispositions de l'article 471, 15° du Code pénal, qui punit d'une amende de 1 à

Source : BIU Cujas

5 francs les règlements illégalement faits. Donc, le Président de la République dans les règlements d'administration n'a pas plus de droits et de prérogatives que dans les règlements ordinaires.

Les décrets d'économie

Il y a cependant quelque chose d'assez exceptionnel dans le système des décrets dits d'économie de 1926. Le Parlement à ce moment-là, alors que le franc faisait la dégringolade fameuse et tendait à zéro, alors que les finances françaises provoquaient une angoisse profonde, le Parlement a chargé le Président de la République de faire par voie de décret des économies que lui, Parlement, n'avait pas le courage de faire. En vertu de cette délégation, le Président de la République a pris toute une série de dispositions dont certaines visaient les économies , par exemple la suppression des tribunaux d'arrondissement, des secrétaires généraux des préfectures, d'un certain nombre de sous préfectures, mais dont d'autres, telles la réglementation nouvelle des Conseils depréfecture, de leur composition, de leur siège et de leur compétence, étaient manifestement du domaine du pouvoir législatif. D'après lesdispositions législatives de cette époque, le Président de la République lorsqu'il avait pris un décret d'économie devait le soumettre à la ratification du Parlement dans un délai de six mois. Il suffisait donc dans ces termes que le décret d'économie soit soumis au Parlement dans le délai de six mois, mais il n'était pas nécessaire bien évidemment que dans le délai de six mois le Parlement statue. Le Parlement était libre de faire ce qui lui plaisait et le Président de la République ne pouvait pas être responsable des retards du Parlement. Vous savez ce qui est advenu de ces décrets d'économie, le Président de la République les a soumis au Parlement et le Parlement a retardé très longtemps avant de statuer; et certains pensaient que ces économies seraient ainsi réalisées par voie réglementaire, par voie de décret du président de la République et que les parlementaires n'auraient pas à en prendre la responsabilité. Mais le jour est venu où tout cet effort de 1926 a été annulé par le Parlement lui-même puisqu'on vient de rétablir les secrétaires généraux des préfectures, on vient de rétablir les tribunaux dans les petits arrondissements sauf dans cinq ou six, et par conséquent les décrets d'économie n'ont pas été ratifiés, De sorte que ce sont des économies qui se sont traduites par des dépenses, cela arrive très fréquemment .

Le législateur colonial

La règle du législateur colonial est formulée par le senatus consulte du 3 Mai 1854; Ce texte

Source : BIU Cujas

distingue entre les vieilles colonies, (Guadeloupe, Martinique et Réunion) qui ont un régime spécial et les autres. Les vieilles colonies au point de vue législatif sont, en principe, soumises au Parlement, c'est-à-dire que quand le Parlement fait une loi, et si l'on veut étendre la loi à ces colonies, il faut une loi. Par exemple, la loi du 18 Janvier 1930 rend applicable aux Antilles et à la Réunion la loi du 27 Mars 1923, Article unique, : "L'article unique de la loi du 27 Mars 1923 estt déclaré applicable à la Martinique, à la Réunion et à la Guadeloupe." Voilà une loi qui n'a pas d'autre objet qu'une extension aux vieilles colonies. Quant aux autres colonies, elles sont soumises au régime des décrets : le président de la République peut prendre, soit directement un décret applicable à ces colonies, soit étendre à ces colonies les dispositions législatives existantes.

Mesures exceptionnelles de suspension de la loi

Il existe certaines mesures exceptionnelles de suspension de la loi, ce sont d'abord les mesures de clémence à l'égard des particuliers, c'est ensuite la proclamation de l'état de siège.

Les mesures de clémence envers des particulies sont : la grâce et l'amnistie. La grâce et l'amnistie sont des mesures exceptionnelles de suspension ou de suppression des effets normaux de la loi pénale. Dans ce sens, ce sont des actes de même nature juridique, mais il y a entre elles des différences importantes.

La grâce est donnée par le Président de la République, l'amnistie est donnée par le Parlement. Le droit de grâce était refusé au roi dans la constitution du 3 Septembre 1791, et on a dit depuis cette époque que le droit de grâce est le plus beau fleuron de la couronne de France. Alors quand dans la constitution de 1875, on a accordé le droit de grâce au Président de la République on a dit que la constitution républicaine de 1875 était plus monarchique que la constitution monarchique du 3 Septembre 1791.

En réalité, le droit de grâce est un très mauvaus cadeau fait au Président de la République, car ce n'est pas pour lui une prérogative extrêmement agréable, lorsqu'il se trouve en présence d'une condamnation à mort, d'avoir à la refuser

Le Président de la République exerce cette attribution avec le concours d'une Commission, qui est instituée au Ministère de la Justice et que l'on appelle la Commission des grâces. Dans l'immense majorité des cas, le Président de la République ne fait qu'entériner les décisions de cet organisme.

Source : BIU Cujas

La grâce est considérée comme une attribution personnelle du Président de la République; c'est la personne du Président de la République qui apporte la grâce, de sorte qu'on considère que l'exercice du droit de grâce par le Président de la République échappe au contrôle parlementaire; et à plusieurs reprises des présidents du Conseil ont refusédes interpellations sur l'exercice par le Président de la République, du droit de gfâce, sous prétexte qu'on se trouvait en présence d'uneprérogative personnelle du chef de l'Etat; que par conséquent l'exercice du droit de graâe échappait au contrôle du Parlement (V. le discours de M.Tardieu au sujet de la grâce de M. Léon Daudet, 27 Décembre 1929)

Effets de la grâce et de l'amnistie

La grâce dispense de l'exécution matérielle de la peine, mais elle laisse subsister la condamnation et les déchéances, qui en résultent. La condamnation ne sera pas exécutée, le condamné par exemple ne fera pas de prison, il ne paiera pas son amende, mais si la condamnation emporte des déchéances, ces déchéances subsisteront. Si par exemple, la condamnation enlève le droit de vote, la grâce ne le rend pas. (MM. Ricklin et Rossé, autonomistes alsaciens, quoique grâciés, sont restés inéligibles).

Au contraire, l'amnistie comporte l'oubli le plus complet des actes qui ont été commis; l'amnistie enlève jusqu'au caractère délictuel des faits reprochés; les faits qui ont été commis ne sont plus délictuels; si la condamnation est déjà survenue, rien ne subsiste de cette condamnation, C'est la première distinction entre la grâce et l'amnistie.

En second lieu, la grâce peut être graduée tandis que l'amnistie ne peut pas l'être. La grâce peut porter sur certaines peines ou sur toutes les peines, qui ont été prononcées. Par exemple, la gfâce peut supprimer à la fois la prison et l'amende, mais la grâce peut supprimer simplement la prison et laisser subsister l'amende; la grâce peut abaisser la peine d'un ou de plusieurs degrés; par exemple un condamné à mort peut être gracié totalement, ou bien au contraire, le Président de la République peut dire que ce condamné à mort sera condamné aux travaux forcés à perpétuité ou à temps, ou bien à cinq ans de prison . La prison peut être transformée en amende etc..

Bien plus, la grâce peut être conditionnelle: le Président de la République peut dire que tel individu ne fera pas sa prison si, dans un délai déterminé, il ne subit pas de nouvelle condamnation. Donc, par le système de la grâce, le Président de la République peut accorder à un condamné le sursis qui lui a été refusé par le Tribunal.

Ici, il faut signaler et sans y insister ce que

Source : BIU Cujas

La démagogie du pardon

l'on a appelé la démagogie du pardon. Il y a eu au cours de ces dernières années un véritable abus de l'amnistie. Les citoyens qui ont été privés du droit de vote, sont, grâce à des mesures du Parlement, rentrés en masse dans le corps électoral, et le Parlement a cherché d'abord une popularité en accordant des amnisties globales, et ensuite, certains partis dans le Parlement ont cherché à recouvrer des électeurs. Ce ne sont pas des électeurs très désirables que ceux qui rentrent dans le corps électoral par la voie de l'amnistie, mais les voix se comptent et elles ne se pèsent pas, l'amnistie systèmatique a pour effet d'énerver l'autorité de l'Etat. Lorsqu'il y a des troubles sociaux, les grévistes savent qu'en définitive, ils ont peu à redouter. Ils savent par l'expérience du passé qu au lendemain de la grève une amnistie interviendra pour oublier tout ce qui a été commis, dans ces conditions, ils auraient tort de se gêner.

Voilà quelques considérations qui sont plutôt de nature politique que de nature juridique, mais il faut que vous vous souveniez surtout de cette différence entre la grâce et l'amnistie.

La législation de l'état de siège

Il y a une suspension dans les effets normaux de la loi qui résulte de la proclamation de l'état de siège. La législation de l'état de siège a pour objet :

1° - De diminuer les libertés individuelles, dont jouissent les individus, notamment liberté de la presse, de réunion, d'association, de posséder des armes, etc.

2° - d'augmenter les attributions de l'autorité militaire, soit en faisant passer les attributions de l'autorité administrative aux autorités militaires, soit en faisant passer la compétence des tribunaux répressifs ordinaires aux Conseils de Guerre.

La législation de l'état de siège est donc une législation extrêmement grave. Cette matière est actuellement règlée par la loi du 9 Août 1849, en ce qui concerne les effets de l'état de siège, et par la loi du 3 Avril 1878, qui définit les autorités compétentes pour le déclarer.

Cette loi du 3 Avril 1878 a été rendue au lendemain des événements du Seize Mai, alors que l'acte du Président de la République, Maréchal de Mac-Mahon pouvait faire craindre le retour de certains coups d'Etat de la part du pouvoir exécutif, coups d'état qui naturellement sont singulièrement facilités par la proclamation de l'état de siège. Aussi la loi de 1878 déclare, tout d'abord, que l'état de siège ne peut être

Source : BIU Cujas

déclaré qu'en cas de péril étranger ou d'une insurrection à main armée, Mais surtout, la loi du 3 Avril 1878, pose le principe qu'une loi seule, peut déclarer l'état de siège . L'article ler , § 2 de la loi du 3 Avril 1878 dispose : "Une loi peut seule déclarer "l'état de siège; cette loi désigne les communes, les ar- "rondissements ou départements auxquels il s'applique; "elle fixe le temps de sa durée, à l'expiration de ce "temps, l'état de siège cesse de plein droit, à moins "qu'une loi nouvelle n'en prolonge les effets". Mais, on ne pouvait pas désarmer complètement le Président de la République et on ne pouvait pas lui enlever les moyens de maintenir l'ordre public, alors que les Chambres ne sont pas réunies. C'est à ces considérations qu'obéit l'article 2 : "En cas d'ajournement des Chambres, le Président de la République peut déclarer l'état de siège de l'avis du Conseil des Ministres, mais alors les Chambres se réunissent de plein droit deux jours après". C'est un des cas de réunion des Chambres de plein droit, L'état de siège a été déclaré par décret du 2 Août 1914, alors que la session ordinaire était close, mais un décret a alors convoqué les Chambres en session extraordinaire pour le 4 Août, c'est-à-dire deux jours après, de sorte que l'on n'a pas eu l'application de la réunion des Chambres de plein droit en vertu de la déclaration de l'état de siège. C'est alors que le 4 Août, les Chambres ont voté la loi, qui est devenue la loi du 5 Août 1914, art. unique : "L'état de siège déclaré par décret du 2 Août 1914 dans les 86 départements français, le territoire de Belfort ainsi que les trois départements de l'Algérie, est maintenu pendant toute la durée de la guerre".

Nous ne pouvons que mentionner ici les atteintes portées au règne de la loi par ce que les jurisconsultes allemands appellent "l'état de nécessité". Le droit romain disait "salus populi, suprema lex", le salut du peuple et la loi suprême. Mentionnons la théorie de la révolution qui abroge les constitutions et qui par conséquent supprime le régime de la légalité; c'est la théorie dite de"l'état de fait" et "du gouvernement de fait". Elle est délicate .

Les principes du droit constitutionnel en matière de finances.

Historiquement, les droits financiers ont été revendiqués par les peuples avant les pouvoirs législatifs proprement dits. C'est le besoin de protéger la nation contre les exactions financières des chefs d'Etat, qui a donné naissance au Parlement . Le consentement de l'impôt est le principe générateur du régime représenta-

Source : BIU Cujas

tif actuel. Lorsque le roi Louis XVI a convoqué les Etats généraux en 1789, alors qu'ils n'avaient pas été réunis depuis 1614, c'était pour attirer l'attention de cette représentation nationale sur l'état des finances de la Monarchie.

Le budget

Le budget est l'état de prévision des recettes et des dépenses voté par le Parlement; et le vote du budget comprend à son tour deux principes, qui n'ont pas été adoptés simultanément au point de vue historique, qui ont été au contraire adoptés à des périodes différentes.

1° - le consentement à l'impôt,

2° - l'autorisation des dépenses

1°-Le consentement à l'impôt

L'impôt ne peut être exigé des citoyens qu'avec le consentement de leurs représentants élus. L'impôt doit être consenti; et lorsque nos pères ont fait des révolutions pour obtenir ce principe, ils s'imaginaient que la démocratie emporterait des économies; c'est le contraire qui est arrivé; les démocraties sont dépensières Dans l'ancien régime, le roi demandait des impôts à ses sujets, aujourd'hui ce sont les administrés qui, par l'intermédiaire de leurs représentants apportent au gouvernement des corbeilles pleines de l'argent des contribuables; c'est ce que l'on appelle l'initiative financière de la Chambre. Il y a là quelque chose de tout à fait extraordinaire, qui apparaît non seulement en ce qui concerne le Parlement, mais en ce qui concerne les conseils locaux, Il y a eu, sous le Second Empire, de 1852 à 1870, un conseil municipal de Paris, qui n'était pas un conseil municipal élu, dont les membres étaient nommés par l'Empereur, dont le Président était nommé par l'Empereur, mais il faut bien reconnaître que cette commission municipale , qui était gratifiée de ce nom pompeux de Conseil municipal, ne dépensait pas davantage que les Consillers municipaux élus depuis 1871.

Le consentement à l'impôt est un des principes les plus anciens de la liberté moderne. Il se dessinait déjà dans le Droit Public antérieur à la révolution puisqu'en somme, Louis XVI a été obligé de convoquer les Etats Généraux. Il a été définitivement consacré, par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen: "Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi dans des matières déterminées, la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée".

2°-L'autorisation des dépenses

Le gouvernement qui a les ressources qui découlent de l'impôt peut-il s'en servir librement ? C'était le principe de l'ancien droit, Si les Etats Généraux consentaient les impôts, ils ne déterminaient pas comment

Source : BIU Cujas

le produit devait en être dépensé. Dans un rapport à la Chambre des Pairs, le 27 Avril 1816, un membre de cette Chambre Garnier, prétendit que tel était le principe de la Charte de 1814: le roi complètement libre de distribuer comme il le voulait le produit de l'impôt. Mais c'est précisément à l'époque de la Restauration, grâce aux efforts de grands ministres des finances, qui s'appelaient le Baron Louis et M. de Villèle, que s'est fait admettre cette nouvelle conséquence du principe démocratique en matière financière.

L'antériorité au vote des dépenses

Le Parlement doit autoriser les dépenses, et l'on trouve ici un second principe du droit constitutionnel en matière de dépenses. C'est l'antériorité du vote des dépenses. Le Parlement doit voter d'abord les dépenses et ensuite seulement, les recettes, parce que le gouvernement n'a pas le droit de demander aux contribuables des sacrifices, qui ne sont pas justifiés par des dépenses, dont la nécessité a été préalablement constatée par le Parlement. C'est pourquoi le Parlement étudie d'abord ce que l'on appelle le budget , c'est-à-dire les dépenses, et ensuite la loi de finances, qui autorise les recettes.

Le principe de la spécialité

Mais l'autorisation aux dépenses comporte encore un degré de plus, c'est ce que l'on appelle la spécialité. Certaines ressources sont, par le Parlement, affectées spécialement à certaines dépenses et le gouvernement est obligé de faire ces dépenses dans les limites étroitement définies par le Parlement; c'est ce que l'on appelle le principe de la spécialité.

Sous le Premier Empire, le budget était voté en bloc, Le Parlement vote, par exemple, un milliard de ressources à l'Empereur, et l'Empereur dépense ce milliard comme il lui plaît. Alors, sous la Restauration apparaît ce que l'on appelle le principe de la spécialité. Il y a certains crédits qui sont affectés à certaines dépenses, et pour ces dépenses déterminées le gouvernement ne peut pas dépasser les limites qui lui sont assignées.

La spécialité existe d'abord par ministère. Au lieu du budget global accordé au gouvernement, on accorde 50 millions à l'instruction publique, 40 millions à la Guerre, 30 millions à la Marine, etc..C'est ce que l'on appelle la spécialité par Ministère. Ensuite, au fur et à mesure que la démocratie fait des progrès, la spécialité devient plus étroite. On affecte certains crédits à certaines dépenses déterminées à l'intérieur d'un ministère. Par exemple, pour le Ministère de la Guerre, on accordera 20 millions pour l'Artillerie, 30 millions pour l'infanterie, 40 millions pour la cavalerie etc.. Alors, les virements de chapitre à chapitre sont

Source : BIU Cujas

interdits . Cette spécialité va toujours croissant. En 1817, les Chambres devaient voter sur sept ministères, car il n'y avait alors que sept départements ministériels. En 1827, la spécialité se faisait sur 52 sections, qui étaient des divisions arbitraires des divers budgets des ministères pour lesquels certains crédits sont affectés à certaines dépenses. En 1831, le vote se faisait sur 116 chapitres, En 1877 sur 400 et aujourd'hui sur 1.500 à 2.000 chapitres.

Annualité du budget

Chaque année, le Parlement est appelé à dresser un état de prévision des dépenses et des recettes, que le gouvernement est autorisé à effectuer pour l'année suivante. Cette autorisation des recettes et des dépenses ne peut être faite que pour une seule année. Le principe s'explique par le souci d'un bonne administration financière, les prévisions ne pouvant s'étendre à l'infini dans l'avenir. Mais il s'explique surtout par une préoccupation de liberté politique; grâce au vote du budget, le Parlement exerce un contrôle extrêmement étroit sur le gouvernement, et même au cas où le gouvernement se mettrait en révolte contre lui, le Parlement aurait la mesure suprême du refus du budget. En ne votant pas le budget, c'est-à-dire en n'autorisant pas les dépenses, le Parlement a le gouvernement à sa merci.

Le principe de l'annualité du budget n'est pas un principe de droit constitutionnel écrit, c'est simplement un principe du Droit constitutionnel coutumier; et c'est pour cela qu'à des périodes diverses de notre histoire, on a demandé le budget bisannuel, qui serait voté pour deux ans, ce qui évidemment faciliterait beaucoup le travail du Parlement, mais ce qui diminuerait aussi son contrôle.

En vertu de la loi du 27 Décembre 1929, le budget est voté pour l'année financière, qui commence le 1er Avril et se termine le 31 Mars, c'est-à-dire que l'armée financière ne commence plus le 1er Janvier, on a pensé que de cette façon le budget serait voté en temps voulu.

L'apurement des comptes par les représentants de la nation

Le Parlement, qui autorise les recettes et les dépenses, doit avoir le droit de constater par lui-même si ses prescriptions ont été observées, C'est l'objet de la loi annuelle des comptes, Le principe en avait été posé par la Révolution et notamment par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dans l'article cité plus haut. Mais ce sont les Chambres de la Restauration, qui ont fait entrer dans la pratique le principe de l'apurement annuel des comptes, et sous la Monarchie censitaire, sous la Restauration et sous la Monar-

Source : BIU Cujas

chie de Juillet, la loi des comptes était discutée de très près par le Parlement. Le Parlement de la Restauration et de la Monarchie de Juillet était composé de cens itaires c'est-à-dire de bourgeois riches payant des impôts et qui tenaient à savoir comment le produit des impôts avait été dépensé. D'autre part, le régime parlementaire, étant encore dans un état un peu primitif, la discussion de la loi des comptes était pour les Chambres un moyen de contrôler de près l'action du gouvernement.

Aujourd'hui, le Parlement se désintéresse totalement de la loi des comptes. Parmi les grandes Commissions permanentes , il en est une, la dernière qui est la Commission des comptes définitifs; personne ne demande à y aller. M..Louis Marin a fait des efforts pendant de longues années pour intéresser le Parlement à cette discussion des comptes; il a fait un très long effort, qui n'a été couronné d'aucune espèce de succès. D'abord les comptes sont présentés beaucoup trop tard, plusieurs années après l'année à laquelle s'applique le compte, de sorte que le Parlement ne peut pas s'intéresser à faire des travaux historiques; le Parlement est une assemblée politique, qui s'occupe des ministres qu'il a devant lui et qui se désintéresse des ministres du passé. D'autre part, si ce sont les mêmes ministres, ils sont tombés depuis l'année à laquelle s'applique le compte; or, il est entendu que, quand un ministre est tombé, il ne doit plus rien sur son administration passée; la chute vaut amnistie. De sorte, que c'est au début d'une séance, au milieu des conversations, que le Parlement approuve cinq ou six lois des comptes.

Cette année le Parlement a été seulement saisi de la loi des comptes de 1921.

Dans ces conditions, le Parlement se désintéresse totalement de cette oeuvre et la loi des comptes n'est pas examinée sérieusement.

La priorité financière de la Chambre des Députés

L'article 8 de la loi du 24 Février 1875 dispose : "Le Sénat, concurremment avec la Chambre des Dépûtés, a l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés et votées par elle". Ce texte donne lieu à deux interprétations possibles :

La thèse de l'infériorité du Sénat en matière financière

1° - La thèse de linfériorité financière du Sénat. Dans cette doctrine, on exalte les privilèges de la Chambre basse. La constitution aurait dépouillé le Sénat de toute initiative, même sous forme d'amendement. de telle sorte que, au Luxembourg, le chiffre d'un crédit ou le taux d'un impôt pourrait être toujours abaissé, diminué, mais jamais augmenté, de sorte qu'il n'y ait

Source : BIU Cujas

pas d'initiative, même sous la forme d'un amendement. Cette thèse invoque pour elle la lettre de la constitution. "Les lois de finances doivent être, en premier lieu, non seulement présentées à la Chambre des Députés, mais votées par elle". Par conséquent, si la Chambre a voté 100.000 francs et que le Sénat vote 110.000 francs, il y a 10.000 francs qui n'ont pas été votés par la Chambre; cette interprétation a pour elle l'autorité de Gambetta dans son discours du 18 Décembre 1876; et, en outre, c'est la solution du Droit Public anglais.

En Angleterre, on dit que le Roi demande des subsides, que la Chambre des Communes les accorde, et que la Chambre des Lords y consent. Par conséquent, quand la Chambre des Lords approuve ce qui a été fait par les autres, elle ne prend aucune espèce d'initiative.

La thèse de l'égalité financière des deux Chambres

2° - A l'opposé, la thèse de l'égalité financière des deux Chambres, sauf un privilège simplement chronologique de la Chambre des Députés.

Une fois que la loi a été portée à la Chambre des Députés, et qu'elle y a été l'objet d'un vote, le Sénat reprend toute sa liberté, On peut invoquer, au profit de cette thèse, la lettre de la constitution; la première partie de l'article précité porte , en principe, l'égalité des deux Chambres, puis une exception. Or, c'est un très vieux principe d'interprétation des textes que les exceptions doivent être très strictement interprétées. Par conséquent, si une loi a été l'objet d'un vote par la Chambre des Députés, cela suffit à satisfaire la prescription de la Constitution. Ce qu'édicterait la Constitution, ce'est simplement un ordre chronologique dans les délibérations des deux Chambres.

Il faut dire d'ailleurs que cette adjonction "votée par elle a été introduite dans le texte sur l'initiative de M. Wallon, qui était très loin d'être un révolutionnaire, qui était partisan des prérogatives du Sénat, et qui a craint seulement que le gouvernement essaie de tourner complètement la disposition de la loi en présentant la loi de finances à la Chambre des Députés et en la portant aussitôt au Sénat. Alors, il faut qu'il ait d'abord un vote de la Chambre des Députés Il faut ajouter que, à la différence de ce qui se produit en Angleterre, le Sénat est élu par le pays, tandis qu'en Angleterre, la Chambre des Lords est héréditaire, de sorte que, en France, le Sénat est la représentation des contribuables, tandis que la Chambre des Lords d'Angleterre, ne peut pas prétendre représenter le pays.

En pratique le Sénat a adopté un détour assez ingénieux et au premier abord surprenant. Lorsqu'il

Source : BIU Cujas

estime insuffisant un crédit voté par la Chambre, il le réduit à titre d'indication. La Chambre est obligéede délibérer à nouveau.

La politique étrangère

C'est un phénomène à peu près général et constant que le contrôle démocratique est beaucoup plus long à s'installer dans le domaine de la politique étrangère que dans le domaine de la politique intérieure. Cela provient de ce que les répercussions de la politique étrangère sur les intérêts des citoyens sont beaucoup plus longues à apparaître dans le domaine de la diplomatie que dans le domaine du gouvernement intérieur. Rousseau, dans ses lettres écrites de la montagne indiquait que la politique étrangère doit rester du domaine des princes. Il disait : "Occupez-vous de la liberté; occupez-vous de la bonne gestion des affaires publiques, occupez-vous de la bonne administration des finances; quant à la politique étrangère, laissez-la au gouvernement". Cela pouvait s'expliquer dans une certaine mesure à une période oùla guerre était faite par quelques armées de mercenaires, par quelques suisses courageux et que, en somme, le pays tout entier ne sentait pas les répercussions de la guerre. Au contraire, depuis le suffrage universel, qui a entraîné le service militaire universel, la politique étrangère est aussi bien l'affaire des peuples que l'affaire des gouvernements. Mais enfin, il est évident qu'en temps normal, si on se trouve en dehors des périodes tout à fait exceptionnelles de crise, les Parlements se désintéressent de la politique étrangère. Si on prend l'exemple des environs de l'année 1900, M. Delcassé fut, pendant sept années ininterrompues, Ministre des Affaires Etrangères, il fut notamment Ministre des Affaires Etrangères avec M. Combes ; M. Combes faisait de la politique intérieure, et M. Delcassé faisait sa politique extérieure qui, d'ailleurs, ne manquait pas de grandeur ni de sagesse, il s'agissait d'entourer la France d'un réseau d'alliances telles qu'une attaque pût paraître invraisemblable ou, tout au moins que, si l'attaque se produisait, il y aurait un réseau d'alliance assez formidable pour le repousser.

Cette politique était sage, mais il fallait naturellement qu'elle fût accompagnée d'une politique militaire et d'une politique navale correspondantes; pour faire toutes les politiques, il faut être fort d'abord, ainsi que nous l'indiquent à l'heure actuelle, par leur exemple, l'Amérique et l'Angleterre qui veulent rester fortes en nous rendant faibles. Or, la politique

Source : BIU Cujas

intérieure de M. Combes n'était pas pour le développement de l'Armée et de la Marine, et le Parlement ni le Gouvernement ne s'apercevaient de la politique étrangère que faisait M. Delcassé, de sorte qu'un jour, l'Empereur d'Allemagne lui, s'aperçut de la politique que faisait M. Delcassé et adressa des représentations véhémentes au gouvernement français qui dut se séparer de M. Delcassé, Ministre des affaires étrangères, car, avant l'attaque de 1914, nous avons épuisé tous les systèmes de concession à l'Allemagne qui nous menaçait, et nous avons fait preuve d'une formidable patience, mais c'est là l'exemple le plus formidable puisque, sur l'initiative de l'Empereur d'Allemagne, le Ministre des Affaires Etrangères français a été révoqué.

Par conséquent, le Parlement tout entier tourné vers la politique intérieure, ne s'apercevait pas de la politique extérieure qui était faite en son nom. Dans les temps d'avant-guerre, les interpellations sur la politique étrangère étaient extrêmement rares; il y avait un débat ou deux débats par an sur la politique étrangère; à l'heure actuelle, il n'y en a pas beaucoup plus. Si vous considérez les dernières années, vous avez par exemple aux environs de l'année 1925, un débat sur Locarno qui est venu très difficilement, et puis un débat sur la personnalité du Général Sarrail, c'est tout, alors que tout le reste du temps, c'est de la politique intérieure

Le contrôle du Parlement sur la politique étrangère

Comment le Parlement exerce-t-il son contrôle sur la politique étrangère ? Il y a d'abord le contrôle résultant du pouvoir financier. Chaque année, à l'occasion de la discussion du budget du Ministère des Affaires Etrangères, la Commission des Finances dépose un rapport sur le budget de ce département, rapport qui contient un exposé général de la politique étrangère du pays, et ce rapport est l'objet d'un débat, qui ne se fait pas toujours remarquer d'ailleurs par l'ordre et la méthode.

En second lieu, le contrôle du Parlement s'exerce par les moyens ordinaires du contrôle parlementaire: la question, l'interpellation, et , au besoin, l'enquête.

Lorsque les questions écrites ont été introduites dans le règlement des Chambres, c'était sur l'initiative d'un homme politique, qui avait consacré la plus grande partie de sa vie à la politique étrangère, M. de Pressensé qui, pendant de longues années, avait rédigé le bulletin de politique étrangère du Temps. Au Parlement, il continuait à s'occuper de la politique étrangère; il s'apercevait de l'insuffisance du contrôle de la politique étrangère d'après les dispositions

Source : BIU Cujas

réglementaires existantes et c'est pour ce motif, qu'il proposa la procédure de la question écrite. Il pensait que le gouvernement peut se trouver embarrassé pour répondre de la Tribune sur une question délicate de politique étrangère, ex abrupto. Il peut redouter que l'improvisation lui laisse échapper des mots imprudents, et alors M. de Pressensé avait imaginé cette procédure des questions écrites; le Sénat a adopté la même procédure. Le député remet un papier sur lequel est formulée sa question, à la Présidence de la Chambre. Cette question est insérée au Journal Officiel à la suite du compte rendu in extenso, et dans les huit jours, le Ministre doit faire connaître sa réponse par écrit.

En fait, il y a des milliers de questions écrites, environ cinq mille par an; il n'y en a jamais eu sur la politique étrangère. Donc, le contrôle est inexistant par la question écrite, Il n'y a que la question orale qui est extrêmement pratique.

En Angleterre, deux fois par semaine, au début de la séance, les membres de la Chambre des Communes et aussi les membres de la Chambre des Lords, posent une série de questions. Le ministre répond immédiatement.

Le contrôle de la Commission des affaires étrangères

Il y a un contrôle important et intéressant par la Commission des Affaires Etrangères. La Commission des Affaires Etrangères, non seulement prépare les rapports sur les traités, mais encore contrôle les ministres. Les ministres des Affaires étrangères et les Présidents du Conseil viennent souvent devant la Commission des Affaires étrangères et là, les commissaires leur posent des questions, auxquelles ils répondent ou auxquelles ils ne répondent pas.

La Commission des Affaires Etrangères du Reichstag allemand

La Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Députés n'est qu'une création réglementaire, c'est-à-dire que c'est le règlement de la Chambre qui crée la Commission des Affaires Etrangères. Au contraire, dans la Constitution de Weimar, la Commission des Affaires étrangères est une institution constitutionnelle. Elle est créée par l'article 35 de la Constitution : "Le Reichstag institue une Commission permanente des Affaires Etrangères". Cette Commission est toute différente de la Commission française; elle reste en fonction pendant l'intervalle des session; elle reste en fonction si le Reichstag est dissous jusqu'à la réunion du prochain Reichstag. Elle peut décider , à la majorité, des deux tiers, que ses séances seront publiques, et, d'autre part, elle a tous les pouvoirs d'enquête, c'est-à-dire qu'elle peut assigner devant elle directement tous les fonctionnaires

Source : BIU Cujas

Ministère des Affaires étrangères; les ambassadeurs, les représentants du Reich à l'étranger, elle peut se faire apporter des documents. Bref, elle a tous les pouvoirs d'enquête.

Au contraire, la Commission des Affaires Etrangères française est désarmée à ce point de vue.

Le comité des affaires étrangères du Sénat américain

Il y a au Sénat américain un Comité des Affaires Etrangères extrêmement important, qui exerce sur la politique étrangère du Président, un contrôle extrêmement étroit, jaloux et tâtillon. Voilà le contrôle général résultant des droits de contrôle du Parlement sur la politique étrangère.

Les attributions spéciales du Parlement concernant l'élaboration des traités

Mais en outre, le Parlement a des attributions spéciales en ce qui concerne l'élaboration des traités internationaux . Dans tous les pays, c'est le pouvoir exécutif qui occupe le premier plan dans la direction de la politique étrangère. Nos lois constitutionnelles de 1875 donnent le premier rôle au Président de la République; il représente la Nation dans les relations internationales, les représentants des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui; c'est le Président de la République qui accrédite auprès des puissances étrangères, les représentants de la France, c'est lui qui négocie les traités, c'est lui qui les ratifie.

Mais il y a aussi une zone mixte, où la représentation nationale doit avoir sa part. En ce qui concerne l'élaboration des traités, nous trouvons dans les divers systèmes constitutionnels, un système monarchique, un système républicain, et la Constitution de 1875, qui vient s'insérer entre les deux.

Solution monarchique

Le système monarchique est celui des deux Chartes, de la charte de 1814 et de la charte de 1830. C'est aussi celui de l'Angleterre, Le pouvoir exécutif a l'autorité exclusive pour négocier, pour conclure et pour ratifier tous les traités sans exception. Pendant la guerre, le parti libéral anglais, appuyé d'ailleurs, par le parti travailliste, a réclamé l'introduction du contrôle démocratique dans la politique étrangère, : "Il est inadmissible, disaient-ils, que l'Angleterre soit liée sans que le peuple approuve et sans que le Parlement soit même informé". Il faut dire d'ailleurs que ceux qui réclamaient ce contrôle, c'était ce que l'on appelait à ce moment-là les germanophiles, par conséquent les adversaires de la France, ceux qui affirmaient que si le peuple avait été consulté et si la diplomatie avait été publique, si les voeux du peuple avaient été suivis, jamais l'Angleterre ne serait entrée dans le conflit contre l'Allemagne. Donc cette doctrine du contrôle démocratique en Angleterre était la doctrine des anti-interventionistes

Source : BIU Cujas

des germanophiles, et de ceux qui n'ont cessé de réclamer pendant toute la guerre que l'Angleterre fît une paix séparée avec l'Allemagne et laisse la France se débrouiller toute seule, c'était notamment la thèse de M. Macdonald: dans cette thèse, on demandait que tous les traités fussent soumis au Parlement avant leur signature et, lorsque le Gouvernement travailliste est arrivé au pouvoir, en 1922, il a annoncé qu'il suivrait cette procédure.

Solution démocratique

Il y a à l'opposé la tradition républicaine. Tous les traités, sans exception, sont soumis à la ratification du peuple ou à la ratification des représentants du peuple. C'est le système de nos constitutions républicaines du Brésil, du Chili, c'est aussi le système de la Suisse, mais là, il y a une aggravation, en ce sens que les traités peuvent être soumis directement au vote du peuple, au referendum qui a donné lieu à certaines surprises dans les relations entre la France et la Suisse au sujet de la question des zones qui n'est pas encore règlée.

Système mixte

Il y a le système américain, qui est mixte en ce sens que les traités n'ont pas besoin d'être approuvés par le Parlement, mais ils ont besoin d'être approuvés par le Sénat, par le Sénat seul et à la majorité des deux tiers. Le Sénat est le Conseil exécutif du Président des Etats-Unis.

Dans la constitution de 1787, le Sénat des Etats-Unis est chargé spécialement de représenter l'indépendance des Etats particuliers, qui entraient dans la Confédération, et les Etats purent craindre que le Président des Etats-Unis fît des traités contraires à leur indépendance, et alors on donna cette attribution au Sénat. Attribution redoutable, puisque son exercice a eu pour effet d'annuler la signature que le Président Wilson avait donnée au traité de Versailles et de rompre ainsi la solidarité des alliés.

Le système de la constitution de 1875

Nous arrivons au système français, qui est le type adopté par l'Allemagne, par la Pologne, par la Finlande, par la Tchécoslovaquie, etc. Pour le comprendre, il faut rappeler les diverses étapes de l'élaboration des traités :

La négociation du traité

1° - La négociation du traité. La négociation des traités est faite sous la direction du Président de la République, c'est-à-dire du gouvernement et sans aucune intervention des Chambres. A plusieurs reprises, M. Aristide Briand a refusé de répondre sur les négociations. A la suite des négociations, est dressé un projet de traité, que l'on appelle quelquefois un protocole. Ce projet est signé par les ministres plénipotentiaires; il est signé du nom entier du plénipotentiaire, ce qui veut dire que le pléni-

Source : BIU Cujas

potentiaire l'approuve d'une façon complète, ou bien, il est simplement initialé, c'est-à-dire que le plénipotentiaire met son initiale, ou bien il est paraphé, ce qui indique que le plénipotentiaire constate que c'est ce texte qui résulte des délibérations, mais qu'il ne l'approuve pas d'une façon complète.

Le traité ne devient définitif au point de vue international que par la ratification du Chef de l'Etat, c'est-à-dire que le Chef de l'Etat, le Président de la République en France, ratifie le traité, c'est-à-dire le signe, et le Chef de l'Etat de la puissance étrangère ratifie également; alors il y a une solennité, que l'on appelle l'échange des ratifications. C'est entre la signature du traité par le plénipotentiaire et la ratification du Président de la République que le Parlement français peut avoir un rôle à jouer. Le Parlement français, pour certains traités, est appelé à autoriser le Président de la République à ratifier, c'est ce que porte l'article 8 de la loi du 16 Juillet 1875.

2°-La ratification du traité

Les traités pour lesquels l'autorisation préalable du Parlement est nécessaire sont les traités de paix, les traités de commerce, les traités engageant les finances de l'Etat, les traités relatifs à l'état des personnes, les traités relatifs aux droits des français à l'étranger. Enfin tout échange ou toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Traités pour la ratification desquels l'autorisation du Parlement est nécessaire

Il y a toutes sortes de difficultés dans la pratique sur l'interprétation de ces termes; on trouve dans plusieurs traités de Droit constitutionnel que cette énumération comprend les traités les plus importants, peut-être les auteurs de la Constitution de 1875 l'ont-ils cru; en réalité, c'est inexact. Les traités d'alliance n'entrent pas dans cette énumération (alliance franco-russe). Les traités par lesquels les puissances se distribuaient les zones d'influence ou les territoires dans les continents nouveaux, par exemple les traités qui distribuent les territoires de l'Afrique ou la situation des nations en Chine ou des dispositions de cette nature, tous ces traités n'entrent pas dans l'énumération de l'article 8 de la loi du 16 Juillet 1875. Le traité de Locarno n'entre pas non plus dans cette énumération; ce n'est pas un traité de paix, ni de commerce, il n'engage pas les finances de l'Etat, etc.

Par conséquent, si les gouvernements soumettent au Parlement certains traités importants, c'est de leur propre gré.

Source : BIU Cujas

L'organisation de la justice

Les textes constitutionnels sont complètement muets sur la justice, sauf l'énonciation du principe de la compétence du Sénat comme juge répressif en matière politique. Il y a dans le Droit constitutionnel une grande controverse classique : est-ce qu'il y a un pouvoir judiciaire ?

Certains théoriciens ont attaché une importance capitale à la solution positive de ce problème. Il y a un pouvoir judiciaire, il en découle l'indépendance des juges, le monopole à leur profit de la fonction de juger, une organisation hiérarchique avec une autorité suprême supérieure, etc..En réalité il ne faut pas méconnaître l'intérêt de cette controverse, qui a commencé de se dérouler devant l'Assemblée Nationale de 1789 et qui n'est pas encore épuisée. La question est, en réalité, mal posée. Dans la nature des choses, il n'y a pas de pouvoir judiciaire. Il y a un pouvoir judiciaire si la Constitution le crée. Et la seule question est de savoir s'il est intéressant s'il est utile, s'il est opportun que les juges soient indépendants. Alors, à l'unanimité, on répond que les juges doivent être indépendants. Et alors sans nous préoccuper de savoir s'il y a ou non un pouvoir judiciaire, nous allons voir comment on peut assurer l'indépendance des juges.

Comment on peut assurer l'indépendance des juges

Quelles sont les solutions qui nous sont offertes par l'histoire ou par la législation comparée en ce qui concerne l'indépendance des juges ? Deux solutions : l'élection des juges, l'inamovilité des magistrats.

L'élection des juges

D'abord, l'élection des juges, - L'expérience en a été faite sous la Révolution . En vertu de la loi du 24 Août 1790, tous les juges étaient élus, même l'accusateur public. Au début , le système produit peu d'inconvénients pour deux motifs : d'abord, parce que la loi des 16-24 Août 1790 impose des conditions d'âge et de capacité. Pour être élu juge, il faut avoir exercé pendant cinq ans des fonctions judiciaires, et en second lieu, parce que dans ses débuts, quand elle est jeune et timide, la démocratie a un certain respect pour les supériorités et les compétences, respect qui lui passe à mesure qu'elle vieillit. De sorte que, dans les premières élections, des jurisconsultes furent élus, Tronchet, Treilhard, Merlin, mais ensuite, on supprima les conditions de capacité et on abaissa l'âge à 25 ans, de sorte qu'on vit devenir juges des

Source : BIU Cujas

peintres, des graveurs, des commis, des jardiniers, L'élection des juges produisit à la fin des résultats détestables, lorsqu'il s'agit de choisir des techniciens comme les membres de la juridiction suprême, l'élection a quelque chose de dérisoire.

Aux Etats-Unis, les juges sont nommés dans quatre Etats par le pouvoir exécutif, ils sont nommés dans six Etats par le pouvoir législatif et ailleurs ils sont élus . Le résultat est le suivant: les juges élus sont entourés de la considération moyenne, qui entoure les politiciens moyens. Au contraire, les juges fédéraux, les membres de la Cour suprême sont nommés par le Chef de l'Etat, par le Président des Etats -Unis, et ils sont entourés d'un prestige tout à fait exceptionnel et extraordinaire.

Par conséquent, l'expérience condamne le système de l'élection des juges; il ne reste en sa faveur que certaines arguties juridiques et notamment celle de Jules Simon qui disait : "Je choisis mon Député qui fait les lois, c'est beaucoup plus difficile de choisir le Député qui fait les lois que de choisir le juge qui les applique". Il faut répondre que le raisonnement purement logique devient un sophisme en matière politique. On ne peut pas imaginer un autre système de choix des députés que l'élection, tandis qu'il y a d'autres systèmes de choix des juges; alors, restons fidèles au système qui a été confirmé par l'expérience.

L'inamovibilité des juges

La seconde solution est celle qui consiste à donner des garanties aux juges. C'est notamment la garantie de l'inamovibilité; elle consiste dans le privilège de ne pouvoir être révoqué ou déplacé qu'avec l'avis conforme du Conseil supérieur de la Magistrature, c'est-à-dire de la Cour de Cassation.

Mais, l'inamovibilité n'est pas inscrite dans notre constitution de 1875, alors qu'elle l'était dans plusieurs constitutions antérieures . D'autre part, tous les régimes, à leurs débuts, quels qu'ils soient, ont suspendu l'inamovibilité de la magistrature afin de l'épurer.

La justice politique

L'existence de la justice politique est un fait général, qui se justifie de la façon suivante :

1° - L'intérêt du régime ou de la nation, Les juges ordinaires n'auraient pas l'indépendance suffisante à l'égard d'hommes qui ont détenu le pouvoir qui le détiennent ou qui pourraient le détenir.

2° - L'intérêt des accusés, Le crime politique n'est pas déshonorant, il faut que le juge puisse apprécier toutes les circonstances.

Source : BIU Cujas

Mais, en somme, la justice politique trouve surtout son excuse dans le souci de la défense des institutions politiques

Il y a divers types d'organisation de cette justice politique :

Les divers types d'organisation de la justice politique

1° - On confie la justice politique à la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire, par exemple en France, on la confierait à la Cour de Cassation. Cela a l'inconvénient indiqué tout à l'heure : on n'a pas de juges indépendants à l'égard du pouvoir, d'autre part, on peut avoir des juges trop stricts.

2° - Il y a le système des corps judiciaires spéciaux.

3° - Il y a le système français, c'est la seconde Chambre, la Chambre haute, qui devient Cour de justice pour juger les crimes politiques.

Compétence du Sénat, Cour de justice

C'est en France le Sénat, qui joue le rôle de juridiction répressive. Il a une double compétence : il est compétent en premier lieu en raison de la qualité des personnes, "rationae personae" et compétent en second lieu en raison de la qualité des infractions qui lui sont déférées; c'est la compétence "rationae materiae

Compétence rationae personae

Le Sénat est compétent pour juger certaines personnes , ce sont :° - Le Président de la République, 2° - Les ministres.

Le Président de la République est en principe irresponsable; mais il est responsable en cas de haute trahison; La haute trahison n'est pas définie par la constitution ni par la loi; mais on pourrait imaginer une haute trahison du Président de la République, et dans ce cas, cet acte serait exclusivement de la compétence de la Haute Cour de Justice. D'autre part, si le président de la République commet une infraction de droit commun, il est responsable (homicide par imprudence) devant la Haute cour de justice.

Le Sénat est compétent en second lieu pour connaître des crimes commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Mais cette compétence est une compétence facultative; les ministres sont toujours responsables de leurs crimes, mais en principe, ils sont responsables de leurs crimes devant la juridiction ordinaire, c'est-à-dire devant la Cour d'Assises, et c'est ainsi que M. Baihaut, Ministre des Travaux Publics, qui aumoment de Panama avait reçu certaines sommes de la Compagnie de Panama pour faire voter les lois autorisant les obligations à lots, M. Baihaut pour ce crime a été poursuivi devant la Cour d'Assises et condamné par elle.

Mais la Chambre des députés peut prendre l'initiative de mettre le ministre en accusation, et alors le

Source : BIU Cujas

ministre est jugé par le Sénat constitué en Haute-Cour de Justice.

Sous la troisième République, cette procédure qui nous vient d'Angleterre, n'a été mise en oeuvre qu'une seule fois à propos de M. Malvy et la Haute Cour a condamné M. Malvé (6 Août 1918). La procédure est règlementée par la loi du 5 Janvier 1918. Du moment que la Chambre des Députés met en accusation, c'est elle qui devrait soutenir l'accusation. C'est ainsi que les choses se sont passées au lendemain de la révolution de 1830 pour le Ministère Polignac, mais en vertu de cette loi du 5 Janvier 1918, l'accusation qui a été portée par la Chambre des députés, est soutenue devant le Sénat par trois membres de la Cour de Cassation désignés par elle.

Dans la rigueur des principes, le Sénat ne peut prononcer que les peines prévues par la loi, à l'égal des autres juridictions. En pratique, dans l'affaire Malvy, elle s'est attribuée un pouvoir d'appréciation beaucoup plus large.

Rationae Materiae

Le Sénat peut être constitué par le gouvernement en haute cour de justice pour juger des attentats à la sûreté de l'Etat.

En principe, les auteurs d'attentats à la sûreté de l'Etat sont laissés justiciables des tribunaux, de droit commun.

Mais le gouvernement peut décider que l'intérêt général exige qu'ils soient jugés par le Sénat. La procédure en la matière est contenue dans la loi du 10 Avril 1889.

C'est le gouvernement qui convoque le Sénat et c'est lui aussi qui désigne les magistrats chargés de soutenir l'accusation.

La Cour de Justice est liée par la loi tant dans la qualification de l'infraction que dans la détermination de la peine.

Depuis 1875, la Cour de Justice a siégé plusieurs fois, rationae materiae; affaire Boulanger, Août 1889; affaire Déroulède (Novembre 1899); affaire Caillaux (Octobre 1918).

Elle a été convoquée au mois de Mai 1923 pour juger M. Cachin et ses complices accusés d'avoir systématiquement créé des difficultés aux troupes françaises chargées d'occuper la Ruhr, mais le 24 Mai, elle a déclaré par un arrêt très bref: "l'affaire exposée n'est pas de celles qui sont réservées à l'examen de la Cour".

Cet arrêt qui s'explique par un mouvement de mauvaise humeur, a posé très nettement la question de

Source : BIU Cujas

la réforme de la justice politique.

Tels sont les traits essentiels de nos institutions constitutionnelles . Elles ont résisté à l'épreuve de l'expérience. Elles n'ont pas besoin d'être bouleversées. Il suffit qu'elles soient adaptées. Il y faut un effort de la loi, des règlements des Chambres et des moeurs.

F I N

Source : BIU Cujas