

RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1932-1933

RÉPÉTITIONS ÉCRITES
DE
Droit Constitutionnel

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation
de

M. JOSEPH BARTHÉLEMY

Membre de l'Institut

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

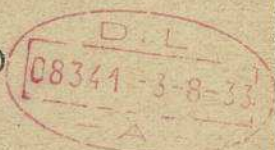
Première Année

" LES COURS DE DROIT "

RÉPÉTITIONS ÉCRITES & ORALES

RÉSUMÉS : — PRÉPARATION A L'EXAMEN ÉCRIT

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



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

1^{ère} - ANNEE (B)Domaine du
droit consti-
tutionnel

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

Branche du droit public, il s'attache principalement aux organes supérieurs de l'Etat : pouvoir législatif, pouvoir exécutif, et laisse les organes inférieurs de l'Etat dans le domaine du droit administratif. Mais la division des programmes ne correspond pas à une division de la vie, et ne correspond même pas à une réalité véritablement intellectuelle. Si, par exemple, on étudie le roi dans les constitutions monarchiques, ou le président de la République dans les constitutions républicaines, on n'a une notion complète de sa position que si l'on ne sait pas quelles sont les institutions locales et ses rapports avec elles. On étudiera ici, par exemple, le roi dans la constitution du 3 Septembre 1791, mais si l'on ignore que ce roi n'avait personne pour se faire obéir dans les départements, qu'il n'y avait alors aucun agent correspondant au préfet d'aujourd'hui, que tout ce qui concernait l'administration des intérêts locaux relevait des corps élus, on ne peut avoir aucune idée de ce qu'est le roi dans la constitution de 1791, c'est-à-dire un grand rouage, qui n'est pas engrené sur les autres rouages de l'Etat. Le droit constitutionnel doit se compléter par le droit administratif et le droit public.

INTRODUCTION HISTORIQUE

Nécessité d'un
historique des
constitutions

Un historique des constitutions est nécessaire d'une part pour comprendre la constitution actuelle. Cette constitution est extrêmement brève, elle compte une trentaine d'articles. Pourquoi peut-elle être et brève ? Parce qu'elle se réfère à toute une pratique constitutionnelle antérieure. Il faut connaître cette pratique. D'autre part, l'histoire constitutionnelle nous montre comment l'organisation politique actuelle est faite avec des alluvions successifs, déposés par chacun des régimes qui se sont succédé. Les institutions de la France actuelle forment en effet, dans leur ensemble, un édifice composite, où chacun des régimes qui se sont succédé depuis plus d'un siècle a laissé sa trace. L'essentiel est constitué par l'organisation sociale, législative, judiciaire, administrative, de l'Empire napoléonien, au-dessus de laquelle on a placé, en 1875, le couronnement de la démocratie parlementaire. Mais il y a bien d'autres constructions laissées par d'autres régimes : c'est ainsi, qu'à la Révolution on doit les principes généraux du droit public et la division administrative de la France ; la République a conservé l'organisation impériale : nous avons respecté les cadres napoléoniens, mais nous avons changé les tableaux. Dans les institutions créées par Napoléon, chacun des régimes, depuis la Monarchie de Juillet, a insufflé son contingent de liberté : les conseils dont Napoléon avait fait des émanations du pouvoir central, sont devenus, en conservant les mêmes dénominations, des représentations élues des populations intéressées, à la place d'un simple pouvoir consultatif, ils ont reçu un pouvoir de décision. En un mot, nous avons décentralisé dans les cadres de la centralisation impériale.

La plupart des régimes qui ont passé sur la France ont laissé sur elle, avant de se retirer, quelques alluvions fertiles. La Restauration l'a dotée du gouvernement parlementaire et des principes financiers d'un pays libre. La Monarchie de Juillet a précisé, développé, consolidé les mêmes principes et a su élaborer de grandes lois techniques toujours en vigueur (chemins vicinaux, expropriation...). La République de 1848 a introduit l'esprit de solidarité et définitivement installé le suffrage universel. Nous avons gardé, du Second Empire, le mécanisme du scrutin (décrets

dictatoriaux rendus par le prince président le 2 Février 1852), la liberté des coalitions, la distribution des compétences entre le préfet et le ministre... L'Assemblée nationale nous a donné notre organisation départementale (loi du 10 Aout 1871) et surtout notre organisation politique.

Nos institutions ne se présentent pas par conséquent comme une belle construction rectiligne, dont toutes les parties seraient harmonieusement distribuées d'après un plan préconçu. Elles sont comme une vieille maison de famille, où chaque génération a apporté quelque amélioration, opéré quelque aménagement nouveau, marqué sa trace. Il en résulte nécessairement quelques inconvénients, quelques contradictions apparentes, de nature à irriter les esprits abstraits, épris d'une logique absolue. Mais, si la maison a ses défauts, elle n'est pas dépourvue de qualités: ses charpentes vénérables ont subi l'épreuve des ans et des tempêtes; et elle a été adaptée progressivement au fur et à mesure des leçons de l'expérience, aux besoins, et au tempérament, essentiellement raisonnable et modéré, du peuple français.

Une grande République comme la République des Etats-Unis a une histoire constitutionnelle, relativement simple et rectiligne, puisque la même constitution y dure depuis 1787.

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

Cependant il ne faut pas que les Américains s'enorgueillissent par trop de cette prétendue supériorité. Car les conditions des Etats-Unis sont singulièrement différentes de celles de nos vieux pays d'Europe. D'abord, les Etats-Unis ignorent les problèmes politico-religieux, qui divisent traditionnellement la France, le socialisme y compte à peine, le communisme n'y existe pas. Et surtout on est sur une terre neuve, où il n'y a pas de question de régime, où il n'y a pas d'anciennes dynasties. Il y a d'ailleurs des différences de tempérament: en France, nous nous passionnons pour des idées - pour des apparences d'idées, - des apparences de formules, tandis que les Etats-Unis sont fortement imprégnés du culte de la prospérité matérielle.

Complexité de
notre histoire
constitution-
nelle

Les grandes divisions de l'histoire constitutionnelle de la France

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

Nous avons d'abord la période de la démocratie révolutionnaire, qui va de 1791 à l'an VIII. - En second lieu, la période de la démocratie dictatoriale ou césarienne, qui va de 1800 à 1814; - en troisième lieu, le règne de la bourgeoisie censitaire dans la monarchie constitutionnelle: c'est le régime qui va de 1814 à 1848; en 1848, nous avons une courte période de démocratie, Nous revenons, en 1852, au règne de la démocratie césarienne, avec le second Empire, Enfin, nous avons une période transitoire de 1870 à 1875, et à partir de 1875 la constitution qui nous régit actuellement, par conséquent, depuis plus de cinquante ans.

Chapitre I

PREMIERE PERIODE

LES DEMOCRATIES DE LA REVOLUTION

Nous ne sommes pas de ceux qui considèrent la Révolution comme le point de départ de l'histoire de France; cependant, nous sommes limités par le temps et par les programmes, et d'autre part, la Révolution est bien le point de départ de l'histoire de la France politique moderne.

La période de la Révolution va de la convocation des Etats Généraux en 1789 jusqu'au coup d'achat du 18 brumaire an VIII. Cette période se subdivise à son tour en deux sous périodes: une période de démocratie royale jusqu'au 10 Août 1792; de démocratie républicaine, après cette journée.

Section 1

La démocratie royale et la constitution du

3 Septembre 1791

La convocation des Etats Généraux (ordonnance du 24 Janvier 1789)

La convocation des Etats Généraux par Louis XVI est un événement considérable; ils n'avaient pas été convoqués depuis 1614. C'est une question d'argent, qui amène Louis XVI à les convoquer, Lorsque les finances ne vont plus, les régimes sont menacés. Il arrive, a-t-on dit, un moment où les impôts deviennent si lourds que les peuples se lèvent pour se révolter, ou se

Les élections

couchent pour mourir. Malheureusement, ce sont là des leçons que donne l'histoire, mais qu'on n'écoute pas.

Bref, devant les difficultés financières, Louis XVI convoque les Etats Généraux, par l'Ordonnance du 24 Janvier 1789.

Les élections ont lieu du mois de Février au mois de Mai 1789, dans le plus grand désordre et la plus grande confusion. En effet, comme il n'y avait pas eu de convocation depuis 1614, les bureaux n'étaient pas préparés pour y procéder. D'autre part, les peuples modernes de civilisation occidentale sont arrivés à un perfectionnement des détails de l'organisation administrative qu'ont absolument ignoré les peuples d'autrefois. Aujourd'hui l'Etat a plus de régularité dans la puissance, que l'Etat de Louis XIV par exemple. Sous le Roi Soleil encore, des provinces entières se révoltèrent pour refuser l'impôt, et on n'arrivait à remettre l'ordre qu'en envoyant des sortes de commissaires extraordinaires, procédant à une répression sans pitié. Aujourd'hui, l'Etat est très perfectionné, et sait étouffer les premiers mouvements de révolte par des mesures moins violentes. La Police est beaucoup plus puissante qu'elle ne l'était sous l'ancienne monarchie, puis les bureaux de l'ancienne monarchie, quand ils convoquent les Etats Généraux, font un travail nouveau; ils n'ont pas d'état de la France, de sorte qu'on oublie de convoquer les électeurs dans certains baillages, et que d'autre part on convoque les électeurs de baillages qui n'existent pas, comme le baillage de comminges, par exemple, il y a donc un grand désordre et une grande confusion.

Le doublement du tiers

Les élections se font sur le principe du doublement du tiers. Elles ont lieu par ordres : noblesse, Clergé, Tiers Etat. Il est entendu que le Tiers Etat aura en gros, à lui seul, autant de représentants que les deux ordres privilégiés réunis.

Les cahiers.

Il va en résulter que le Tiers Etat demandera qu'on délibère en corps, puisqu'il a la majorité, tandis que les deux autres ordres demanderont qu'on délibère séparément.

Ce qui caractérise aussi ces élections, c'est qu'elles ont lieu sur des cahiers. Aujourd'hui celui qui se présente à des élections établit un programme. Ces programmes sont imprimés en un volume, "le Barodet" dont la lecture montre la vanité des promesses électorales.

En 1789, ce sont les électeurs qui dressent leur programme, ils rédigent les "cahiers" et disent à leurs mandataires : voilà les revendications que vous allez porter, lorsque vous serez à Versailles". Ces cahiers

sont le testament de l'ancienne société française, l'expression suprême de ses désirs, et la manifestation authentique de ses dernières volontés.

Ils ne demandent pas la suppression de la monarchie, La France n'est pas républicaine, elle est attachée à ses anciens rois; le roi incarne la France.

En second lieu, les cahiers contiennent la réclamation des libertés individuelles et l'abolition des droits féodaux. L'abolition des droits féodaux intéresse naturellement le tiers état, quant aux libertés individuelles, ce n'est pas une réclamation des couches profondes de la nation. Elles intéressent une élite, mais les paysans, qui forment la masse de notre pays, restent indifférents devant elles. Si nous trouvons la réclamation des libertés individuelles dans les cahiers de 1789, c'est parce qu'ils n'ont pas été rédigés par les électeurs eux-mêmes, mais par des hommes de lois, qui prennent toujours la direction dans ces affaires.

Transformation
des Etats Gé-
néraux en As-
semblée cons-
tituante.

Les Etats Généraux se réunissent le 4 Mai 1789 et commencent par une procession, les évêques y sont avec leurs camalis et leurs surplis de dentelle, la noblesse avec ses habits brodés et ses chapeaux à plumes; au contraire le Tiers Etat est dans l'uniforme noir, qui lui avait été imposé et qui indiquait matériellement sa subordination théorique.

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

Principales
dates. Princi-
aux faits de
l'histoire de
la Constituan-
te.

La Constituante se hâte de nommer un Comité de constitution. Elle nomme aussi d'autres comités, notamment le comité féodal, le comité ecclésiastique, le comité judiciaire, le comité colonial. Le comité de constitution élabore divers actes séparés sur les organes de l'Etat; d'abord la Déclaration des droits, puis un acte sur le corps législatif, un acte sur le pouvoir judiciaire, un autre sur le veto royal; bref toute une série de lois séparées. On se trouve alors, au bout d'un certain temps, devant toute une série d'actes constitutionnels, mais on n'a pas à proprement parler une constitution. Alors on décide qu'on va faire

Le Parlement
dans la cons-
titution de
1791 : la Lé-
gislativ, as-
semblée unique

dans les Mémoires d'OutreTombe, Tome 1er, p.290). Pour les textes des constitutions, voir le livre de MM. Du-guit et Monnier; les Constitutions de la France).

Dans la constitution du 3 Septembre 1791, le Par-lement est une assemblée unique, la législative. On se trouve donc, au début de notre histoire constitutionnelle, en présence du problème de la dualité des cham-bres, de la question de savoir si le parlement doit contenir une seule chambre, ou être divisé en deux. Dans la constitution du 3 Septembre 1791 il n'y a qu'une seule chambre, et la Constituante avait adopté cet-te solution à une majorité considérable.

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

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

Enfin il y avait un motif politique. On craignait que dans la seconde Chambre ne se reconstituât l'aris-tocratie. On voulait détruire la noblesse, les ordres privilégiés. Alors, pour emporter la décision de l'as-ssemblée, on dit que la seconde chambre sera "un repaire d'aristocratie".

Comment est
élue la Légis-
lative.

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

Et cependant, la constitution du 3 Septembre 1791 n'établit pas ce suffrage universel. Elle est inspirée d'une idée de Montesquieu: "Ce ne fut, dit Montesquieu, que par la corruption de quelque démocratie que les

artisans parvinrent à devenir citoyens". Par conséquent, la démocratie telle que la conçoit Montesquieu c'est une espèce d'oligarchie, réservée à une élite intellectuelle, c'est un peu le reflet de ce qu'étaient les démocraties antiques. La démocratie d'Athènes était composée de citoyens libres et égaux, qui passaient leur temps sur le Forum à discuter des affaires publiques. Mais cela était possible parce qu'il y avait des esclaves qui se chargeaient des affaires matérielles. C'était donc une démocratie un peu spéciale.

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

D'après la Constitution du 3 Septembre 1791, tout le monde est citoyen, mais il y a deux catégories de citoyens: les citoyens passifs et les citoyens actifs. Les citoyens passifs sont ceux qui n'ont aucune ressource, et alors comme citoyens passifs ils jouissent des libertés négatives, mais ils ne participeront pas activement à la direction de l'Etat; ils ne voteront pas, seuls voteront les citoyens actifs.

Pour être citoyen actif, il faut payer une contribution égale à trois journées de travail, la journée de travail étant appréciée d'après la constitution entre un minimum de 50 centimes et un maximum de 1 franc 50 et 4 francs 50. Mais dans la suite il fut décidé que dans tous les départements, la journée de travail serait appréciée à 50 centimes; par conséquent tous les citoyens payant 1 fr 50 d'impôts seraient électeurs. Cela faisait un peu plus de 4 millions d'électeurs pour l'ensemble du pays.

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

La constituante avait pensé à couronner cette hiérarchie, basée sur l'argent, en exigeant pour l'en-

Citoyens passifs et citoyens actifs.

trée à la législative la condition d'un marc d'argent, elle avait décidé que pour être député il fallait payer un marc d'argent d'impôt: c'est-à-dire 50 livres.

Cependant le comité de révision chargé de mettre la dernière main à la constitution fit disparaître la condition du marc d'argent pour l'éligibilité à la Législative. Tout l'effort fut concentré sur les électeurs secondaires, grâce auxquels on a cependant un régime basé sur l'argent, et qui est un régime censitaire. On retrouvera un effort du même genre, mais beaucoup plus accentué sous la Restauration.

Répartition
des sièges dans
la Législative

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

Ensuite, il y avait 250 députés qui étaient attribués à la population, on prend la population d'ensemble de la France, on la divise par 250, et autant de fois un département contient de 250èmes de la population, autant il y a de députés. Enfin il y a la représentation de la contribution, on prend l'ensemble des impôts directs du pays, on les divise par 250 et autant de fois le département paie de 250èmes, autant il élit de députés. Cette représentation de la contribution est une idée que les principes démocratiques n'admettent pas.

Rééligibilité
limitée

Les députés étaient élus pour deux ans et ils ne pouvaient être réélus qu'une seule fois. Après une seconde réélection, ils devaient rentrer dans la vie privée pour deux ans, et après deux ans ils pouvaient de nouveau faire deux législatures de deux ans.

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

La Constituante ayant décidé que ses membres ne seraient pas rééligibles, la Législative est composée exclusivement d'hommes nouveaux. Elle est privée de ses chefs naturels. C'est une assemblée amorphe, qui ne domine pas les événements, qui se laisse, au con-

Cette assemblée
n'a pas laissé

un grand souverain. Elle n'a pas su dominer les événements

traire, dominer par eux. Elle avait admis la pratique désastreuse des défilés à la barre, c'est-à-dire que des délégations pouvaient passer devant l'assemblée au début des séances, et faire entendre la voix directe du peuple. Ces défilés de délégations étaient l'occasion de désordres; surtout les royalistes, les adversaires du régime nouveau en profitaient pour déconsidérer, par des plaisanteries de plus ou moins bon goût, les institutions nouvelles.

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

Enfin, c'est sous la Législative que commence ce que l'on appelle les "journées révolutionnaires". On parlera de la journée du 10 Août, de celle du 20 Juin 1792, mais il y eut aussi les massacres de Septembre; 1700 prisonniers dans la prison des Carmes, dans la prison de l'Abbaye sont massacrés par une poignée de gens sans aveu, représentant a-t-on dit, 130 personnes, qui sont maîtres de Paris pendant trois jours.

D'autre part, la Législative se déclarait pacifique, et c'est elle qui a commencé les guerres de propagande. Et le jour même où elle s'est séparée, comme une chose urgente et qui ne pouvait pas attendre, elle a institué le divorce. C'était la désorganisation de la famille, telle qu'elle existait dans l'ancien régime, qui commençait.

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

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

Le principe de la séparation des pouvoirs.

Le roi gouverne suivant le principe de la séparation des pouvoirs; il ne peut prendre ses ministres ni dans l'Assemblée législative, ni parmi les anciens membres de cette assemblée qui en sont sortis depuis moins de trois ans. C'est le régime absolu de la séparation des pouvoirs. Mais c'est une séparation des pouvoirs qui est dirigée contre le pouvoir exécutif, tandis que dans la suite, dans la constitution du Second Empire, on trouvera une séparation des pouvoirs dirigée contre le pouvoir législatif en faveur du gouvernement. C'est d'ailleurs ce qui arrive, à l'

heure actuelle, dans le gouvernement des Etats-Unis, où le Président de la République ne prend pas ses ministres dans les chambres, mais gouverne par eux.

Le roi est désarmé.

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

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

En troisième lieu, le roi est chargé de gouverner, il est chargé d'assurer le fonctionnement des services publics, il est chargé de faire régner l'ordre sur l'ensemble du pays. Mais il n'a pas d'agents à lui sur l'ensemble du territoire, il n'y a rien qui corresponde à ce qu'étaient autrefois les intendants, à ce que sont aujourd'hui - depuis l'an VIII - les préfets. Comme l'a dit Taine: la constitution de 1791 est un ensemble de rouages qui ne s'engrènent pas les uns sur les autres. Aujourd'hui le pouvoir central (président de la République et ministre de la justice) nomme les agents du ministère public, les procureurs généraux près les cours d'appel, le procureur de la République près des tribunaux de première instance, et par conséquent le pouvoir central peut faire sentir son influence dans l'application des lois; le ministre de la justice donne l'ordre de poursuivre certaines catégories d'infractions, ou au contraire, de ne pas les poursuivre. Au contraire, le roi n'a pas d'agent; il n'a pas d'action. Les juges sont élus, l'accusateur public est élu. Sans doute il y a un procureur du roi, mais seulement devant les juridictions civiles, où il se contente d'opiner du bonnet. Le roi ne peut même pas d'ailleurs le révoquer.

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

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

La séparation tranchée des pouvoirs se caractérise donc par une prédominance du parlement. Cette

question de la séparation des pouvoirs était tellement importante que la Constituante en proclame le principe dans la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen (art. 16)

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

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

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

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

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

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

L'action de la Législative sur l'exécutif

A l'inverse, la Législative a action sur l'exécutif, elle nomme certains hauts fonctionnaires, elle assure la police constitutionnelle, elle peut dissoudre les assemblées de département de commune. Le roi peut seulement les suspendre. Or, aujourd'hui, c'est le président de la République qui dissout un conseil général ou un conseil municipal. D'autre part, la Législative a la surveillance des ministres; c'est elle qui met les ministres en accusation devant la haute cour de justice, qui met en jeu la responsabilité pénale. Les ministres ne peuvent pas pénétrer dans l'assemblée, mais l'assemblée peut les sommer de comparaître devant elle. Il y a plus grave: l'assemblée

peut déclarer que les ministres ont perdu la confiance de la nation. C'est donc un commencement de régime parlementaire. La constitution de 1791 ne dit pas quelle sera la conséquence de cette déclaration, mais si le roi conserve ensuite ses ministres, il se met dans une situation révolutionnaire et il est bien obligé, en fait, de renvoyer des ministres, qui ont été l'objet d'une pareille déclaration de la part de l'assemblée. (Le ministère Feuilleant a été l'objet d'une telle déclaration et a dû se retirer).

La révision de
la constitution

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

L'article 1er du Titre V de la Constitution de 1791 affirme que le premier droit d'un peuple est de changer sa constitution. Mais en même temps, les hommes de la Constituante veulent assurer une certaine durée à l'œuvre qu'ils ont édifiée. Ils déclarent donc que les deux premières législatures après l'application de cette constitution ne pourront pas émettre de vœu de révision. Ensuite, il y aura trois législatures après ces deux premières qui pourront émettre des vœux de revision. Mais les deux premières de ces trois législatures, c'est-à-dire la 3ème et la 4ème après la mise en application, ne pourront s'occuper de ce vœu que dans les deux derniers mois de leur existence. La 3ème de ces trois, c'est-à-dire la 5ème depuis la Constituante, ne pourra émettre un vœu de revision qu'à la fin de sa première année.

Luxe de pré-
caution con-
tre les revi-
sions prématu-
rées.

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

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

Il y a donc un luxe inouï de précautions prises pour retarder la revision. Rien ne pouvait être fait avant un minimum de dix ans. Or, la constitution est mise en application en 1791, cela nous mènerait en 1801, époque à laquelle nous aurons eu la Convention, le Directoire, le Consulat. On voit là, la vanité de ce qu'on appelle les barrières de papier. Ce qui fait

La vanité des
barrières de
papier.

la solidité d'une constitution, c'est qu'elle est acceptée par le peuple. Sans cela elle ne durera pas. On oppose à cela notre constitution de 1875, qui a rendu la revision très facile, et qui dure depuis plus de cinquante ans, alors que la constitution de 1791 a été renversée le 10 Août 1792, après avoir été votée le 5 Septembre 1791.

Les caractères
de la Consti-
tution de
1791.

Cette Constitution est fort intéressante, parce qu'on y voit apparaître les grands problèmes du droit constitutionnel moderne. 1° - C'est une Constitution démocratique, l'assemblée est élue, les juges sont élus, les administrateurs sont élus, les évêques et curés sont élus.

2° - Mais c'est une Constitution démocratique qui tout de même fait jouer un rôle à l'argent, puisque ne sont électeurs au premier degré que les citoyens actifs et électeurs au second degré que les demi-riches.

3° - C'est une constitution démocratique, mais qui conserve le roi.

4° - Elle se caractérise par un esprit de méfiance, non seulement à l'égard du roi, mais encore à l'égard de tous les détenteurs de l'autorité: la Législative n'est élue que pour deux ans, et on ne veut pas que dans la Législative se dégagent des personnalités, et les présidents de la Législative ne sont élus que pour quinze jours.

5° - Cette constitution organise la décentralisation, mais la décentralisation allant jusqu'à l'anarchie, puisque le roi n'a que très peu d'influence sur les autorités locales élues. De sorte que la Législative a préparé l'omnipotence de la Convention.

6° - Ce qui caractérise, en outre, cette première oeuvre de notre Constituante, c'est sa fragilité; promulguée le 3 Septembre 1791, elle est suspendue le 10 Août 1792. Mais si l'oeuvre politique de la Constituante a été mort-née, son oeuvre sociale a survécu. Tout ce qui est égalité, liberté des citoyens, toute l'organisation sociale actuelle date de la constituante.

Fin de la Monarchie

Le 20 Juin 1792, le peuple envahit les Tuileries, le roi met le bonnet phrygien sur sa perruque poudrée, et il boit un verre de gros vin. Puis le peuple recommence et le 10 Août 1792 il essaie de nouveau d'envahir les Tuileries; les Suisses les défendent comme c'était leur rôle; le roi leur ordonne de cesser la défense et ils sont à peu près tous massacrés. Journée sanglante et grave avec deux cents morts du côté des assaillants et à peu près autant du côté des assaillis. Le roi n'est plus maître dans son palais, il se réfugie à l'Assemblée Législative qui, fort embarrassée de ce

La déchéance du roi et la convocation de la convention.

témoignage de confiance, met le roi dans la loge du logographe, et, le même jour, 10 Août 1792 proclame la déchéance du roi, et convoque une Convention. La Convention, c'est un mot emprunté à la langue politique américaine: c'est une assemblée chargée de faire une constitution. Par conséquent, la législative, contrairement à la constitution du 3 Septembre 1791, convoque immédiatement une assemblée, qui fera une nouvelle constitution. C'est donc la législative qui viole directement la constitution. Le roi aurait pu être déchu, il aurait dû l'être, puisque dans les cas de déchéance il y avait le cas où le roi se met à la tête d'armées dirigées contre la nation, ou bien le cas où il laisse ses amis se mettre dans des armées, dirigées contre la nation. La législative va plus loin. Elle suspend le roi, sans invoquer de motifs. Elle convoque une convention avec la mission générale de parer aux difficultés de la situation. La Convention ne se borne pas à prononcer la déchéance du roi; elle le décapite.

Section II

II-Les démocraties républicaines de la période révolutionnaire.

L'étude de ces démocraties comporte d'abord l'étude de la Convention elle-même et de la manière dont cette assemblée omnipotente a gouverné la France. Elle comporte en second lieu, l'étude des régimes définitifs que la Convention a établis pour la France.

Première apparition du suffrage universel.

A-La Convention.

D'après le décret du 11 Août 1792, la Convention devait être élue au suffrage universel de tous les citoyens de 21 ans (sauf les assistés et les domestiques)

Mais ce n'est pas un suffrage universel direct; tous les citoyens de 21 ans se réunissent et choisissent l'un d'entre eux, à raison d'un par deux cents; et ce choisi ira se joindre aux autres choisis du département pour former ce que l'on appelle l'assemblée électorale du département, et c'est cette assemblée électorale, qui élira les membres de la Convention. Pour être électeur secondaire, il suffit d'avoir 25 ans.

La Convention est une assemblée omnipotente.

La Convention se réunit au mois de septembre 1792. C'est une assemblée omnipotente. La constitution du 3 Septembre 1791 est suspendue; il n'y a dans le pays qu'un pouvoir: la Convention. Elle a le pouvoir constituant, elle a le pouvoir législatif, elle a le pouvoir exécutif, elle a le pouvoir judiciaire, en ce que, si

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

Répétitions Ecrites et Orales

5

cela lui plaît, elle pourra évoquer certains procès à sa barre, et notamment les procès capitaux en matière politique, elle pourra condamner à mort des particuliers (ce dont elle ne s'est pas privée)

Les Comités
et les repré-
sentants en
mission.

Elle confie le pouvoir exécutif à certaines commissions, qu'elle choisit dans son sein; et qui sont le Comité de salut public et le Comité de sûreté générale. En outre, la Convention envoie des représentants en mission, c'est-à-dire qu'elle délègue un certain nombre de ses membres, avec des pouvoirs sans limites, pour surveiller l'exécution des lois et mettre de l'ordre dans les départements. Les représentants en mission sont les prédécesseurs des préfets: ce sont les représentants du pouvoir central.

Les deux
grands par-
tis dans la
Convention.

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

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

Oeuvre Cons-
tituante de

L'histoire de la Convention est divisée en trois périodes définies chacune par le parti dominant. A

la Convention.
Ses trois
constitu-
tions.

chacune de ces périodes correspond une oeuvre constitutionnelle différente et caractéristique des tendances politiques dominantes.

A la domination des Girondins, correspond le plan de constitution girondine, élaboré complètement par le Comité de constitution, accompagné d'un savant rapport de Condorcet, fort intéressant comme tendance doctrinale, mais jamais voté par la Convention.

A la domination des Montagnards avec Robespierre, correspond la constitution montagnarde du 24 Juin 1793, votée par la Convention, approuvée par le peuple, promulguée dans les réjouissances populaires, mais jamais appliquée.

Enfin à la Réaction thermidorienne, correspond la constitution directoriale du 5 fructidor an III, qui sera appliquée jusqu'au coup d'Etat du 18 Brumaire an VIII.

Constitution Montagnarde du 24 Juin 1793

Laissons de côté la Constitution girondine intéressante, mais restée à l'état de projet.

La convention a voté définitivement deux constitutions; la montagnarde, la directoriale. Seule la Directoriale est appliquée.

La Constitution Montagnarde dépôt de la pensée révolutionnaire pure.

Elle est la première à être approuvée par un plébiscite.

La première constitution, celle du 24 Juin 1793, est votée par la Convention. Mais on a à ce moment-là un tel souci de respecter la volonté du peuple, qu'il est entendu que le vote d'une simple assemblée ne suffit pas pour donner de la valeur à une constitution. Il faut en outre que cette constitution soit approuvée par le peuple. "Il ne peut y avoir de constitution que celle qui est acceptée par le peuple" avait voté la convention le jour même de sa réunion.

On trouve donc là une intéressante application du plébiscite. La constitution du 24 Juin 1793 fut ratifiée par 1.801.918 suffrages, contre 11.610. Ces chiffres nous disent d'abord qu'il y a une majorité écrasante: 2 millions contre 11.000. Mais c'est une majorité écrasante, qu'on retrouvera chaque fois qu'on consultera le peuple sur une constitution, parce que le peuple est avide avant tout de tranquillité et de paix, or, on ne lui donne pas le choix entre une constitution et l'autre; on lui donne le choix entre la constitution et rien. Donc les plébiscites constitutionnels n'ont qu'une signification relative au sujet du régime qu'ils approuvent.

Une autre leçon à tirer de ces chiffres, c'est qu'il y eût un nombre formidable d'abstentions. On a 2 millions de votants; or avec le vote censitaire, sous la constitution du 3 Septembre 1791, on avait

environ 4 millions 1/2 d'électeurs. En 1793, avec le suffrage universel, on devait avoir environ 6 millions d'électeurs. Dans 296 assemblées primaires, il n'y eut pas un seul électeur, parce que ces électeurs ne savaient pas de quoi il s'agissait, ou que cela leur était égal. De plus on avait peur; on ne voulait pas se compromettre, on ne voulait pas être décapité si on votait contre.

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

Les grandes
lignes de la
Constitution
Montagnarde.

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

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

Le Referendum
législatif.

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

Dans la constitution montagnarde du 24 juin 1793 le referendum législatif était donc prévu. Il fallait distinguer entre les "lois" et les "décrets". Il y avait un ensemble de matières définies par la constitution,

sur lesquelles l'assemblée législative statuait définitivement. La constitution disait: l'Assemblée législative rend des décrets. Au contraire, la constitution disait: le Corps Législatif propose les lois, c'est-à-dire que le corps législatif ayant voté une loi, cette loi était envoyée aux assemblées primaires et là, si un certain nombre d'assemblées primaires demandaient que la loi fût soumise au peuple, la loi ne devenait définitive que par la ratification du peuple (Art. 53, 54, 55 et 56).

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

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

L'organisation du gouvernement le "Conseil Exécutif"

Le gouvernement appartenait à un conseil exécutif de 24 membres. On a horreur de la monarchie alors on ne veut pas faire un président de la République, ni même un directoire restreint, mais un pouvoir exécutif qui a 24 membres. "La monarchie se termine en pointe, la république en plate-forme"

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

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

Pourquoi la Constitution de 1793 ne pouvait être appliquée.

Voilà tout un ensemble de dispositions, qui montrent le caractère de la constitution du 24 Juin 1793. Pendant longtemps cette constitution a été considérée comme le dépôt de la pensée révolutionnaire. C'est en effet le dépôt de la pensée montagnarde. C'est ce qui fait aussi que la Convention s'est rendue compte que cette constitution ne pouvait pas être appliquée, et cela pour plusieurs causes. Ces causes étaient: 1° -

l'activité continue des assemblées primaires; 2° la faiblesse de l'exécutif; 3° la proclamation, dans le préambule de la Constitution, dans la déclaration des droits, du droit à l'insurrection. "Quand le gouvernement viole les droits du Peuple, l'insurrection est pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs". C'était l'organisation de l'anarchie.

Aussi, un mois à peu près après sa promulgation, au milieu des fêtes et des réjouissances, la constitution du 24 Juin 1793 fut suspendue. Une loi du 19 Vendémiaire de l'an II en ajourna l'application jusqu'au rétablissement de la paix. Or avant que la paix fut revenue les Montagnards étaient tombés, les événements de Thermidor s'étaient produits et la Convention s'aperçut que la constitution avait besoin de lois organiques pour fonctionner, qu'elle avait besoin comme l'on disait alors de "jambes pour marcher"

La Constitution Directoriale. du 5 fructidor de l'An III

La Commission des onze. Plébiscite constitutionnel au milieu de l'indifférence générale.

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

Les choses en étaient là, quand la Convention fut envahie le 1er Prairial. Boissy d'Anglas, que sa contenance intrépide ce jour-là avait fait nommer rapporteur, déclara: Nous avons cherché à conserver de la constitution de 1793 tout ce qui pouvait être utile, mais il est de notre devoir de vous déclarer que cette constitution n'est autre chose que l'organisation de l'anarchie. Aussi, avec le concours de Daunou, Boissy d'Anglas présenta un projet radicalement différent de la constitution du 24 Juin 1793, qu'il s'agissait théoriquement de perfectionner. Ainsi, 1° elle contient à côté de la déclaration des droits, une déclaration des devoirs. 2° elle supprime le suffrage universel. 3° elle supprime l'unité de chambre. 4° elle reste muette sur le droit à l'insurrection. 5° elle réduit le nombre des membres du pouvoir exécutif. A raison de ses hésitations devant la démocratie et à raison du bégaiement de Boissy d'Anglas, on l'appelle "la Constitution ba, be, bi, bo, bu". Adoptée sans opposition sérieuse par la Convention, affranchie des terroristes, elle est approuvée par le peuple à une écrasante majorité (916.934 contre 41.692), mais avec un nombre formidable d'abstentions, signe de l'indifférence du peuple

à l'égard du plébiscite constituant.

Le décret des
Deux Tiers.

Le 22 Août 1795 (5 fructidor an III), la Convention avait pris une loi "sur les moyens de terminer la Révolution". L'article 2 en était directement en contradiction avec un fameux précédent de la Constituante. La Constituante avait décidé que ses membres seraient inéligibles à la Législative. Au contraire, la Convention tient à proclamer "Tous les membres en activité dans la Convention sont rééligibles". Mais elle va beaucoup plus loin encore en ajoutant: "Les assemblées électorales ne pourront en prendre moins des deux-tiers pour former le corps législatif". Ce principe est organisé par la loi du 13 fructidor de l'an III. L'élection doit se faire en deux étapes: les assemblées électorales nomment d'abord les deux tiers des assemblées en les choisissant parmi les conventionnels; ensuite elles choisissent librement le dernier tiers. Si les électeurs ne choisissent pas 500 conventionnels, ce nombre est complété par ceux qui auront bénéficié de la réélection, après la vérification de leurs pouvoirs. Or, il n'y en eut que 121... Ces dispositions jetèrent la déconsidération sur la constitution.

L'indemnité
parlementaire
en sacs
de blé.

Une autre disposition, qui ne grandit pas ce mouvement, c'est le mode de fixation de l'indemnité parlementaire. Nous avons connu des périodes de dépréciation du franc, mais cette dépréciation fut insignifiante à côté de celle de l'assignat. Les membres de la Convention étaient fort inquiets, lorsqu'ils attribuaient à leurs successeurs qu'ils pensaient être eux-mêmes, des indemnités en assignats. Ils stipulèrent donc cette indemnité et l'apprécièrent en myriagrammes de blé. L'indemnité des membres des conseils et l'indemnité des membres du Directoire sera appréciée en myriagrammes de froment. Art. 68: "Les membres du Corps Législatif recevront une indemnité annuelle: elle est dans l'un et l'autre conseil, fixée à la valeur de trois mille myriagrammes de froment".

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

Ce qui caractérise encore la Constitution de l'An III c'est la suppression du suffrage universel (art. 8 & 16 de la constitution). Ici on retrouve une distinction analogue à celle de la constitution du 3 Septembre 1791 entre citoyens actifs et citoyens passifs. Mais le langage est différent. La constitution directoriale du 5 Fructidor de l'An III distingue entre, d'une part, les hommes, et d'autre part les citoyens. Est citoyen tout homme qui présente certaines conditions. D'abord (art. 6) il faut savoir lire et écrire. Boissy d'Anglas faisait remarquer: "Depuis l'usage de l'imprimerie, la faculté de savoir lire doit être regardée comme un sixième sens dans le développement mental de tout homme". Cette condition

se retrouve dans certaines constitutions des Etats particuliers de l'Amérique du Nord, et même il est certains de ces Etats, qui exigent qu'on puisse lire et comprendre un article de la constitution.

Il faut ensuite exercer une profession mécanique, dit l'art. 16, avec cette précision: les opérations manuelles de l'agriculture appartiennent aux professions mécaniques. On retrouve dans cette exigence de la profession mécanique une des doctrines de Rousseau. Dans l'Emile, Rousseau voulait que son élève fut capable de se servir de ses mains. En application de ces principes, qui étaient en honneur au XVIII^{ème} siècle, Louis XVI était un excellent serrurier.

Seulement ces deux premières exigences, qui sont caractéristiques de la constitution de l'An III, ne devaient être mises à exécution qu'à partir de l'AN XII de la République. En l'An XII, Bonaparte avait déjà renversé la Constitution.

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

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

Motifs de
la suppression
du
suffrage
universel.

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

Dans le langage un peu ampoulé de l'époque on voit apparaître l'idée que seuls peuvent gouverner le pays ceux qui possèdent une certaine fortune; parce que: 1^o la fortune suppose l'instruction, et 2^o la fortune suppose un certain attachement à la chose publique. Ce sont des idées conservatrices mais

ce sont celles de la Convention pendant la réaction thermidorienne.

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

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

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

Division du
Parlement
en deux
chambres.

Le Parlement de la constitution directoriale est divisé en deux chambres. C'est la première fois que l'on voit apparaître deux chambres. La Constituante avait fait une Législative, assemblée unique; la Convention avait fait la constitution du 24 Juin 1793 avec une assemblée unique, que la constitution appelle tantôt le corps législatif, tantôt l'assemblée nationale.

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

Le Conseil
des Cinq
Cents et
le Conseil
des Anciens.

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

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

Les assemblées sont élues pour trois ans. On trouve ici l'application de l'idée que tout mouvement conservateur se traduit par une extension de la durée des assemblées. On a trouvé en 1793 le summum de l'idée démocratique: un an, en 1791, deux ans; on arrive maintenant à trois ans.

D'autre part, les assemblées sont renouvelables partiellement, c'est-à-dire qu'étant nommées pour trois ans, elles sont renouvelées chaque année par tiers. De cette façon, il n'y a pas de brusque revirement de la politique. L'idéal, pour la tranquillité d'une nation et aussi pour le monde des affaires, c'est la continuité. Cette continuité n'est pas possible si à tout moment on change de majorité et de gouvernement. La Convention, afin d'établir cette continuité dans les vues décide que, chaque année, un tiers des assemblées reviendra devant les électeurs. C'est la première application de l'idée du renouvellement partiel.

Conditions
d'éligibilité
aux assem-
blées légis-
latives.

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

Partage des
pouvoirs
entre les
deux assem-
blées.

On trouve dans cette Constitution l'application du système des pouvoirs inégaux. Aujourd'hui le Sénat et la Chambre des députés ont les mêmes attributions en principe. Au contraire, le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens ont en principe des attributions différentes. Elles se résument dans la fameuse formule de Boissy d'Anglas: "Le Conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison" Cette excellente formule s'applique à toutes les assemblées, sous tous les régimes.

L'imagination de la République au Conseil des Cinq Cents, c'est "l'initiative des lois. Quant au Conseil des Anciens, il ne peut qu'adopter ou rejeter les lois. Au contraire, aujourd'hui, la loi peut naître d'une proposition d'un Sénateur ou d'un député, et le

gouvernement pour déposer un projet de loi, peut le déposer soit au Sénat, soit à la Chambre des députés. L'initiative de la révision constitutionnelle est tout particulièrement grave. Aussi, par un renversement complet de la règle, elle est réservée aux Anciens.

Siège des
Assemblées
législatives.

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

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

L'indemnité
parlementaire.

Les membres des Conseils s'étaient mis pratiquement à l'abri des fluctuations de la monnaie. Les assignats perdaient perpétuellement de leur valeur; aussi les membres des assemblées s'étaient attribué 3000 myriagrammes de froment, c'est-à-dire 30.000 kgs de blé. Ils étaient donc toujours sûrs de toucher à peu près la même somme, qui représentait environ 7500 Frs d'or. Quant aux directeurs, ils touchaient 50.000 Kgs; le pain blanc s'appelait du "pain de députés".

Le Directoire
exécutif

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

Nomination
des Directeurs.

Pour chaque place de Directeur à pourvoir, le conseil des Cinq Cents dresse une liste de dix candidats, sur laquelle le conseil des Anciens choisit le Directeur. On a en général renoncé à ce système de présentation des candidats, car il faut que la candi-

duration soit sérieusement exercée au premier degré, autrement le premier degré peut forcer la main au second degré. Si le conseil des Cinq Cents met sur la liste neuf candidats impossibles, le conseil des Anciens n'a plus la liberté que de choisir le dixième.

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

Le Directoire est renouvelé chaque année par cinquième; chaque année, il y a un directeur qui sort. Mais ce système ne fonctionne normalement qu'à partir de la cinquième année. Alors au bout d'un an, il faut tirer au sort le nom du directeur qui ne fera qu'un an; au bout de deux ans le nom d'un directeur qui n'aura fait que deux ans, et ainsi de suite. Il reste donc un seul directeur qui aura fait cinq ans et ceux nommés en remplacement, qui auront fait aussi chacun cinq ans. Il paraît que Barras s'arrangeait toujours pour préparer les bulletins et tenir l'urne, de sorte qu'il mettait le nom de tous ses collègues, mais omettait le sien, de sorte qu'il est resté le cinquième.

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

Le Directoire n'était pas une réunion de ministres; c'était un gouvernement, une autorité collective. Le Directoire était comme le président de la République aujourd'hui, il nommait des ministres en dehors de son sein. Mais il était obligé en vertu de la séparation des pouvoirs, de prendre ces ministres en dehors des deux conseils, et même il fallait pour être ministrable en être sorti depuis plus d'un an.

Les rapports entre le Directoire et les assemblées sont dominés par la règle de l'isolement des pouvoirs. L'exécutif est dénué de toute action sur le législatif; il n'a pas le droit d'initiative des lois; il n'a pas le droit de dissolution; il n'a pas le

La séparation des pouvoirs.
Les messagers d'Etat.

droit de veto, même suspensif. Ni les directeurs, ni les ministres ne peuvent être pris dans les assemblées. Ils ne peuvent pas entrer dans les assemblées.

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

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

Séparation
du législa-
tif et du
constituant.
Barrières
de papier
contre les
révisions
prématurées.

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

Jugement
d'ensemble
sur la Cons-
titution de
l'an III.

1°-Cette constitution est un acte de courage de la Convention, qui revient sur ses erreurs.

2°-Elle réagit sur la méfiance trop grande vis-à-vis de l'exécutif, qu'elle entoure d'un certain prestige.

3°-Elle se départit de la méfiance vis-à-vis de ce même pouvoir, puisque les membres des assemblées sont élus pour trois ans et les directeurs pour cinq ans.

4°-Elle se préoccupe d'assurer la stabilité dans l'Etat puisqu'elle organise le renouvellement par tiers.

5°-Elle se préoccupe aussi d'assurer une certaine maturité, en général, les constitutions d'extrême démocratie ont tendance à faire coïncider la majorité politique avec la majorité civile: à 21 ans tout le monde est électeur, tout le monde est éligible, voilà l'idéal de la démocratie. La Convention, dans cette constitution de l'An III, qui est une constitution modérée, établit une gradation compliquée, tenant compte de l'âge et de la famille: à 21 ans on est électeur primaire; à 25 ans on est électeur secondaire; à 30 ans, on est membre du Conseil des Cinq-Cents; à 40 ans on est membre du Conseil des Anciens, à condition qu'on soit marié et père de famille.

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

Chapitre II

LA DEMOCRATIE CESARIENNE CONSTITUTION DU 22

FRIMAIRE AN V I I I

La Constitution du 22
frimaire de
l'an VIII.

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

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

Pendant ce temps, le conseil des Anciens crut digne de déclarer que la séance continuait, et le 18 Brumaire, vers minuit, il vota la loi sur le notariat. En même temps, il approuvait à l'unanimité tout ce qu'avaient fait les débris du conseil des Cinq-Cents.

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

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

Ce plan, dont les grandes lignes sont passées dans la constitution de l'An VIII est le plan le plus

parfait de conservation politique au profit d'un parti. Depuis cinq ans, les anciens membres de la Convention cherchaient et trouvaient le moyen de se perpétuer au pouvoir par des usurpations successives sur la souveraineté nationale. En l'An III, ils avaient violé les élections en décidant que sur 750 membres des conseils il devait y avoir 500 conventionnels; en l'An V ils avaient brisé les élections qui leur étaient défavorables; en l'An VI ils font de même. Les conventionnels étaient obligés, pour se maintenir au pouvoir, de briser les élections. Sieyès va supprimer les élections, et les conventionnels seront enfin heureux.

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

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

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

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

La désignation des trois consuls.

Dans leur méfiance incurable du peuple, les rédacteurs de la constitution de l'An VIII ne voulaient pas lui laisser le choix des hommes qui étaient à la tête du gouvernement. On devait donc présenter une constitution, dans laquelle seraient indiqués les trois consuls. Dans une scène de comédie historique,

Bonaparte arriva à contraindre Sieyès à désigner lui-même les consuls. Sièyès fut ainsi empêché de s'y mettre. Il désigna Bonaparte, Cambacérès, Lebrun. Il sera président du Sénat.

La constitution ainsi arrêtée fut soumise à la ratification du peuple. Elle n'avait pas été élaborée par une assemblée mais par des communes constituées par les auteurs du coup d'Etat.

A la différence des autres constitutions, on appelle indirectement le peuple à voter sur des hommes. Il ne paraît pas d'ailleurs que les commissions en décidant que le projet de constitution, soumis au peuple, contiendrait les noms des premiers consuls aient compris l'importance de l'innovation qui était ainsi réalisée. En réalité, le peuple s'en aperçut parfaitement, et la preuve c'est qu'il y eut beaucoup plus de votants à ce plébiscite, où l'on votait pour quelqu'un, qu'aux autres plébiscites, où l'on votait sur une constitution. C'est ainsi qu'il y eut dans cette consultation 3.011.007 oui, et 1563 opposants.

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

Suppression
de la démocratie brute.
L'élite représentative
dégagée sans
élection par
la pyramide.

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

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

Est citoyen français tout individu qui s'est fait inscrire sur les registres. Tous les citoyens de l'arrondissement réunis en Assemblée primaire, sont chargés de désigner le dixième d'entre eux, qu'ils jugent

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

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

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

Par conséquent: 5 millions d'électeurs, choisissent le dixième d'entre eux, soit 500 000 notabilités communales, qui choisissent le dixième d'entre eux, soit 50 000 notabilités départementales, qui choisissent le dixième d'entre eux, soit 5 000 notabilités nationales. Et dans cette liste de notabilités nationales, le Premier Consul, l'Empereur ou le Sénat choisissent les membres des assemblées législatives, Corps législatif et Tribunal.

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

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

Il y a donc une complication extraordinaire pour avoir une façade de démocratie, une apparence de suffrage universel. C'est un corps inamovible, se recrutant lui-même, qui nomme les membres des assemblées. Quelque temps après, le Sénatus consulte du 16 thermidor de l'An X change ce système de la pyramide, pour en établir un autre: il y eut des assemblées de canton, des collèges électoraux d'arrondissement et des collèges électoraux de département, et ces derniers présentaient, pour chaque fonctionnaire, une liste double, qui comprenait des notabilités, des censitaires, des fonctionnaires, des membres de la Légion

" Les Cours de Droit "

Répétitions Ecrites et Orales

d'Honneur et des personnages nommés par le Premier Consul.

L'organisa-
tion des as-
semblées dans
la Constitu-
tion de
l'an VIII.

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

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

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

Le Conseil
d'Etat "ate-
lier de pro-
position"

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

Le Tribunat
"pouvoir
pétitionnai-
re".

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

Mais c'est un corps qui discute sans décider.

Le Corps Lé-
gislatif, "pou-
voir de dé-
cision en
matière lé-
gislativ.

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

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

Gouvernement.

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

Le Sénat
conservateur
pouvoir
constituant.

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

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

Le Corps Législatif était composé de trois cents membres, en vertu de l'art. 131. C'était le Sénat qui les choisissait sur l'ensemble du territoire. Le Corps Législatif devait contenir un citoyen au moins de chaque département. Il était nommé pour cinq ans; et renouvelable par cinquième tous les ans. Il s'agissait de savoir-et la question se posait également pour le Tribunat-comment on allait faire fonctionner le premier renouvellement partiel. Il y avait plusieurs moyens possibles. Il y avait le tirage au sort; Bonaparte n'en voulut pas. Il y avait aussi le système qui aurait consisté à choisir ceux qui allaient sortir. Il fut décidé par le sénatus-consulte du 22 Ventôse de l'an X, que le renouvellement se ferait par le mode du scrutin électif, qui désignerait les 4/5 qui resteraient. On procède donc, non point par la brutalité d'une exclusion, mais par la délicatesse d'une préférence pour ceux qu'on veut garder.

Le Sénat
pièce maî-
tresse de
la machine.

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

Comment sont
composées
les assem-
blées pré-
vues par
la constitu-
tion de
l'An VIII.

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

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

Le gouver-
nement dans
la Constitu-
tion de
l'An VIII.

Le gouvernement appartient à trois consuls, mais il n'y a en réalité qu'un consul qui compte, c'est le Premier, parce que les autres ne sont là que pour l'assister. Seulement on n'ose pas revenir tout de suite à la forme unique d'un chef du gouvernement, qui aurait trop rappelé la monarchie, alors on fait une façade. La différence entre la République et la Monarchie, disait Siéyès, c'est que la République se termine en plate-forme, tandis que la monarchie se termine en pointe. Il y a plusieurs hommes à la tête de la République; il n'y en a qu'un à la tête de la Monarchie. Mais peu à peu cette façade s'effrita, et en 1804 on arriva à l'Empire.

Le système
de la révi-
sion de la
Constitution

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

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

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

Traits dominants de la constitution de l'an VIII.

Cette constitution diffère fondamentalement des deux autres, puisque: 1° les droits du peuple sont sacrifiés; 2° elle est très compliquée et savante; son objet évident est de supprimer les pouvoirs du peuple en paraissant les conserver. Mais c'est sous cette constitution, et avec ce système qu'ont été construites toutes les charpentes de la France moderne: les codes, l'administration, l'organisation judiciaire, tout cela a été fait sous le Consulat et avec cette constitution. Bonaparte a fait passer dans la société tous les principes de la Révolution; et notamment le principe auquel on tenait avant tout: le principe de l'égalité civile. De sorte que Bonaparte a frappé de mort la République, mais a sauvé la Révolution, en en organisant les principes.

Les sénatus-consultes modificateurs de la Constitution du 22 Frimaire de l'An VIII.

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

Le sénatus-consulte du 16 thermidor An X
Le consulat à vie.
Les collèges électoraux
Nomination des Juges.
Réduction du Tribunat.

Le premier sénatus-consulte important qui a modifié la constitution de l'AN VIII, c'est celui du 16 thermidor de l'AN X. C'est un texte important puisque alors que la constitution n'a que 95 articles, le sénatus-consulte en a 86, donc à peu près autant. Il apporte une modification considérable dans le système de présentation des candidats par les citoyens.

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

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

blée de canton nomme les membres des collèges électoraux d'arrondissement.

Les collèges électoraux d'arrondissement contiennent un membre par cinq cents habitants, mais entre un minimum de 120 et un maximum de deux cents. Les membres de ce collège sont élus à vie. Le premier consul peut y ajouter des membres de la Légion d'Honneur ou des individus ayant rendu des services. Les collèges électoraux d'arrondissement présentent deux candidats pour chaque place de conseiller d'arrondissement, de tribun ou de membre du Corps Législatif.

Les collèges électoraux de département comprennent un membre par mille habitants avec minimum de deux cents et un maximum de trois cents. Ils sont nommés par l'Assemblée de canton, mais parmi les six cents citoyens les plus imposés du département. Le premier consul peut ajouter vingt citoyens, dix pris parmi les plus imposés, dix parmi les membres de la Légion d'Honneur ou parmi les citoyens ayant rendu des services. Les membres de ces collèges électoraux sont à vie. Les collèges électoraux de département présentent deux candidats pour chaque place vacante de conseiller-général. En outre, à chaque réunion ils présentent deux candidats pour le Sénat. Enfin ils présentent des candidats pour le Corps Législatif, en nombre triple des sièges à pourvoir. En somme ces collèges électoraux ont ceci de particulier qu'ils n'éli-
sent pas.

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

Les juges sont désormais nommés par l'Empereur.

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

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

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

Le sénatus-consulte du 28 Floréal an XII en établissant l'Empire, laisse encore subsister le mot

de République: "Article 1er: "Le gouvernement de la République est confié à un Empereur, qui prend le titre d'Empereur des français. Article 2; Napoléon Bonaparte, premier consul actuel de la République est Empereur des Français".

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

Sénatus-
consulte du
16 octobre
1807.

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

Acte addi-
tionnel aux
constitu-
tions de
l'Empire
22 avril
1815.

Enfin, il faut signaler à la fin de l'Empire, un acte constitutionnel particulièrement important, qui porte le nom d'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire. Napoléon renversé est exilé à l'île d'Elbe, puis un jour entouré d'une poignée de fidèles, il s'échappe de ce royaume dérisoire, débarque au Golfe Juan, marche sur Paris. A mesure qu'il avance les troupes viennent à lui, les populations l'accablent. Ney, envoyé par Louis XVIII avec la promesse de ramener Napoléon dans une cage de fer, dès qu'il voit Napoléon, se met à ses ordres... etc. C'est le "vol de l'aigle".

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

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

L'Acte addi-
tionnel éta-
blit le ré-
gime parle-
mentaire.

Benjamin Constant voulait faire une constitution nouvelle et c'est bien le caractère de l'acte additionnel. Seulement les gouvernants ne veulent jamais reconnaître qu'ils se sont trompés. Alors Napoléon, en faisant cette constitution des Cent jours prétend qu'elle continue les constitutions de l'Empire et on

l'intitulé: Acte additionnel aux constitutions de l'Empire. En réalité, c'est une constitution tout à fait différente des constitutions de l'Empire, puisque: 1° il y a des élections; la Chambre des Députés des départements est élue; 2° -il n'y a plus de Sénat, mais il y a une Chambre des Pairs, qui est nommée à titre héréditaire par l'Empereur-tout à fait comme en Angleterre et dans la Charte de 1814, -et surtout-c'est une caractéristique essentielle-l'acte additionnel aux constitutions de l'empire établit le régime parlementaire, c'est-à-dire que les ministres ne sont plus exclusivement responsables devant l'Empereur, ils sont responsables devant les chambres; ils entrent dans les chambres; ils y parlent, les chambres partagent l'initiative des lois avec l'empereur. Bref c'est le régime parlementaire complet.

Chapitre III

LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE ET CENSITAIRE 1814 - 1848.

La monarchie constitutionnelle appuyée sur les classes riches, duré en France de 1814 à 1848. Mais cette période se subdivise à son tour en deux époques:

1° la monarchie légitime, appuyée sur les grands propriétaires et les grands bourgeois. C'est l'époque de la Restauration.

2° la monarchie de juillet, appuyée sur la bourgeoisie moyenne.

Section I-La restauration(1814-1830)

La charte du 4 juin 1814 est chronologiquement antérieure à l'acte additionnel du 22 avril 1815. Mais nous avons dû étudier ce dernier document, avec le régime napoléonien, dont les Cent jours ne sont que le dernier sursaut.

Notre constitution actuelle de 1875 n'est qu'une édition, adaptée à la République, de la charte de 1814.

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

Ce qu'il faut remarquer aussi, c'est la similitude des aspirations, des critiques, des plaintes que l'on lisait dans les journaux sous la Restauration et que l'on lit aujourd'hui; par exemple; le 16 février 1826, le Journal des Débats reproche aux gouvernants et aux parlementaires, aux ministres de ne pas savoir parler français... D'autre part, les bourgeois de cette époque se croyaient toujours à un tournant de l'histoire, on est toujours à la veille d'un cataclysme; c'est ainsi qu'on peut lire le 20 juillet 1826:

La révolution arrive, elle est à notre porte. Egalement le 24 Janvier 1825, on trouvait qu'il n'y avait plus que les paysans qui pouvaient vivre. Il y avait aussi la crise des domestiques, de la main-d'oeuvre; on critique l'exagération des salaires des ouvriers, des gages des domestiques: tout augmente, absolument comme aujourd'hui.

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

Elaboration
de la Char-
te de 1814.

Napoléon est vaincu le 31 Mars. Les alliés entrent à Paris, ayant à leur tête Alexandre de Russie. Ils adressent une proclamation au peuple français disant qu'ils respecteront son indépendance, car ils ne sont pas en lutte contre le peuple français, mais contre Napoléon.

Le 1er avril, le Sénat désigne un gouvernement provisoire, avec Talleyrand et Montesquiou. Le 2 avril; il prononce la déchéance de Napoléon. Il était entendu, comme on l'a dit, qu'il ne sortirait jamais de cette assemblée que des paroles basses et des actes bas. Ce Sénat était composé de créatures de Napoléon, qui les avait gorgées d'honneurs et d'argent. Il était à plat devant Napoléon, tant que Napoléon a été au pouvoir: il était chargé d'annuler les actes de Napoléon contraires à la liberté individuelle et à la liberté de presse; il n'a jamais rien dit contre ces actes, et quand Napoléon est à terre, il le dénonce comme un tyran, il lui reproche des atteintes à la liberté individuelle et à la liberté de la presse, qu'il était précisément chargé de défendre, et il prononce la déchéance de Napoléon. C'est le coup de pied de l'âne. Les sénateurs n'avaient qu'une préoccupation: c'est celle qui se manifeste le 6 avril 1814 dans la constitution sénatoriale.

La constitu-
tion sénato-
riale du 6
avril 1814.

Le Sénat rédige une constitution, par laquelle il appelle au trône Louis-Stanislas-Xavier, comte de Provence, (c'est le frère de Louis XVI). Les deux

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

Répétitions Ecrites et Orales

S

rois de la monarchie restaurée de 1814 seront le comte de Provence, Louis XVIII, frère de Louis XVI, et le comte d'Artois, Charles X, autre frère de Louis XVI

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

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

La déclaration de Saint-Ouen.
(2 Mai 1814)

A Saint-Ouen, avant d'entrer à Paris, Louis XVIII qui n'est encore que Louis-Stanislas-Xavier lance une déclaration importante, connue sous le nom de "déclaration de Saint-Ouen". Dans ce document:

1°-Le comte de Provence, futur Louis XVIII, rejette la constitution sénatoriale. "Après avoir lu attentivement le plan de constitution proposé par le Sénat.. nous avons reconnu que les bases en étaient bonnes, mais qu'un si grand nombre d'articles portant l'empreinte de la précipitation avec laquelle ils ont été rédigés, ils ne peuvent dans leur forme actuelle devenir lois fondamentales de l'Etat.

2°-Le roi "rappelé par l'amour de son peuple au trône de ses pères" convoque le Sénat, et le Corps Législatif pour le 10 Juin "nous engageant à mettre sous leurs yeux le travail que nous aurons fait avec une commission choisie dans le sein de ces deux corps" Mettre sous les yeux, c'est ne pas demander un vote ni même une approbation.

3°-Le roi indique quelles seront les bases de son gouvernement: gouvernement représentatif, dualité des Chambres, vote de l'impôt, liberté individuelle, liberté

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

Le document ainsi annoncé sera la Charte du 4 juin 1814

Les caractères de la Charte de 1814;

La Charte revêt systématiquement une allure archaïque.

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

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

La nouvelle constitution s'appellera "la Charte"

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

Cette Charte est octroyée.

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

Elle est datée de la de la 19^e année, du

4° Un autre caractère, c'est la date: "l'an 1814 et de notre règne le 19^{ème} c'est-à-dire que la charte est datée de la 19^{ème} année du règne de Louis XVIII; il avait été roi errant, il avait été en Angleterre, en

règne de
Louis XVIII.

Russie, il avait connu tous les malheurs de l'exil, mais il tient à affirmer que du jour où Louis XVII est mort, lui, Louis XVIII, est devenu roi. Il ne devient pas roi en vertu de la constitution parce que le peuple l'appelle, il devient roi en vertu de son sang, en vertu du droit divin. C'est pourquoi la charte ne parle pas de l'hérédité qui lui est antérieure.

Le libéralisme de la charte de 1814.

Seulement, si le roi tient à conserver toutes les apparences de l'ancienne monarchie, la charte de 1814 est extrêmement libérale par rapport aux constitutions de l'Empire. La période de la Restauration est une période de liberté par rapport à ce qu'était l'Empire: liberté parlementaire, puisqu'on peut critiquer les ministres, liberté de la presse, puisqu'il y a des journaux autres que le Moniteur officiel comme cela se passait sous l'Empire.

L'organisation du règne de la grande bourgeoisie.

La charte de 1814 établit le régime de la haute bourgeoisie et de l'aristocratie terrienne. De 1814 à 1830, c'est la haute bourgeoisie et l'aristocratie terrienne qui vont gouverner; de 1830 à 1848 ce sera la moyenne bourgeoisie, le commerce, la banque, l'industrie.

Les électeurs.

Le principe de l'électorat est posé dans la charte, organisé pour la première fois par la loi du 5 Février 1817 et aggravé par la loi de 1820 sur le double vote.

Loi du 5 février 1817.
80.000 électeurs pour toute la France.

La charte dit que pour être électeur, il faut payer un cens de 300 francs. La loi du 5 février 1817 donne un droit de vote égal à tous ceux qui paient cette quotité d'impôts. Pour comprendre la signification de ce cens, il faut d'abord se rappeler qu'il s'agit de francs or; par conséquent, l'impôt de 300 frs sous la Restauration serait aujourd'hui un impôt de 1500 francs au moins. Mais ce n'est pas tout l'or a beaucoup perdu de sa valeur d'achat, et le franc-or sous la Restauration valait beaucoup plus que cinq fois le franc d'aujourd'hui. On a publié il y a trois ans un cahier de dépenses d'un certain chevalier de Constantin, cahier dans lequel on voit qu'il paie ses domestiques: 12 fr 50 par mois pour la femme de chambre, 15 francs par mois pour la cuisinière et le cocher, 20 fr 85 pour le valet de pied; avec 15 frs d'étrennes il était généreux; il paie des souliers sur mesure 10 frs; place Vendôme, à l'Hôtel du Rhin, il paiera sa chambre 2 frs par jour, son fauteuil d'orchestre à l'Opéra 4 frs 50; au fin restaurant à la mode, il déjeunera pour 1 fr 18, il achète une perdrix 7 sous, une dinde 50 sous, une brebis valait 4 frs 10- alors qu'aujourd'hui un gigot vaut 50 frs. Le pain était à 15 centimes le kilo; il est aujourd'hui aux environs de deux francs. Par conséquent 300 francs-or

sont beaucoup plus que 1.500 frs aujourd'hui. L'argent sous la Restauration, a une telle valeur que les centimes circulent effectivement.

Il y a autre chose: les impôts sont en rapport avec les dépenses. Aujourd'hui, le budget est dans l'ordre de grandeur de 57 milliards; or sous la Restauration le budget a oscillé autour d'un milliard; en 1819, le budget était de 900 millions pour toute la France. Payer 300 Frs d'impôts à cette époque; c'était donc payer beaucoup. Le résultat c'est qu'il y avait, pour l'ensemble de la France, environ 80.000 électeurs. Sous la Constituante, avec les trois journées de travail, il y en avait 4 ou 5 millions; à cette époque il y en a 80.000, c'est donc une toute petite minorité.

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

D'autre part, le roi ne se gêne aucunement pour entrer dans la campagne électorale. Le 28 octobre 1820, il adresse une proclamation qui signifie en somme qu'il faut voter pour les candidats qu'il désignera comme présidents des collèges électoraux.

Le régime électoral prévu par la charte a été modifié par la loi du 29 juin 1820, dite: loi du double vote.

Les Bourbons revenus avaient la préoccupation de savoir si la branche aînée se perpétuerait sur le trône. En effet, Louis XVIII n'avait pas d'enfant;

La loi du
double vote
(29 juin
1820)

son frère Charles X avait bien plusieurs enfants, mais son fils aîné, le Dauphin, Duc d'Angoulême, était marié et n'avait pas d'enfant, et avait perdu tout espoir d'en avoir.

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

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

L'assassinat du duc de Berry provoque un mouvement violent de réaction. Châteaubriant, injuste comme on l'est toujours dans les luttes politiques, parlant du ministère de M. Decazes, qui était tombé après l'assassinat du duc de Berry, écrit: Le pied lui a glissé dans le sang, parce qu'on accusait le ministère d'avoir par ses idées libérales poussé Louvel. Dans ce mouvement de réaction, il y a une loi sur la presse, et aussi cette loi du 29 juin 1820 sur le double vote.

Autrefois les électeurs à 300 frs venaient voter au chef-lieu du département, c'étaient des hobereaux, des propriétaires de campagne; on estime que l'air de la grande ville leur était néfaste, qu'ils étaient là en contact immédiat avec des libéraux ou des esprits dégagés de l'esprit de tradition, avec des commerçants, des industriels, toutes personnes que la majorité monarchiste voyait d'un mauvais ceil. Alors on décide que désormais tous les électeurs à 300 frs voteront au chef-lieu d'arrondissement, dans leur milieu, où ils ne seront pas exposés aux influences de la grande ville. Ils votent donc à l'arrondissement et nomment directement un certain nombre de députés.

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

l'arrondissement et ensuite au département, et que le quart des électeurs les plus riches élisent environ le tiers des députés.

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

16000 éligibles

Pour être éligible, il faut avoir 40 ans. C'est un âge avancé, qui indique le caractère conservateur de la charte. Mais surtout il faut payer une contribution foncière de 1.000 Frs. Cela faisait pour l'ensemble du pays 16.000 éligibles. Mais ils étaient inégalement répartis à la surface du territoire. Il y en avait un grand nombre à Paris, et par contre il y avait des départements où il n'y en avait qu'un ou deux. Alors la charte décide que dans chaque département il y aura au moins 50 éligibles, c'est-à-dire que s'il n'y a pas 50 citoyens payant le cens de 1000 Fr. seront éligibles les 50 citoyens payant le plus d'impôts. C'est donc un chiffre d'éligibles extrêmement minime.

Aussi il y a eu des fraudes assez nombreuses de gens qui trouvaient qu'ils ne payaient pas assez d'impôts. Par exemple un individu a une propriété pour laquelle il paie 700 Frs d'impôts; il n'est pas éligible. Alors il achète une propriété, qui est taxée 400 Frs; il figure alors sur les listes et il sera éligible. Seulement il passe une contre-lettre qui déclare qu'il n'est pas propriétaire et n'a rien acheté. Ces fraudes sont fréquentes; elles apparaissent dans les débats sur la vérification des pouvoirs et entraînent le plus souvent l'invalidation du particulier, qui a été élu par ce moyen.

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

Division du
Parlement
en deux
Chambres.
La Chambre
des députés
des départe-
ments.

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

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

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

La Chambre
des Pairs.

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

Les "fournées
de pairs".

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

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

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

La chambre des pairs siège au Luxembourg, et c'est

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

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

La chambre des pairs joue le rôle de haute cour de justice. Elle est juge des attentats à la sûreté de l'Etat, des attentats contre la personne royale, des complots tendant à changer la forme du gouvernement, etc... Cela c'est la compétence *ratione materiae*. Elle est compétente aussi *ratione personae*, c'est-à-dire que la chambre des pairs est juge de ses membres; lorsqu'un pair commet un crime il est jugé par ses pairs, suivant l'expression consacrée: il est jugé par la chambre des pairs.

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

Après le procès du Maréchal Ney eut lieu le procès de Louvel, qui fut également condamné à mort.

Puis il y eut le procès des ministres de Charles X.

Sur le régime parlementaire et la physionomie des chambres, il y aurait beaucoup à dire. Il y a des

La vie parlementaire et la physiologie des Chambres sous la Restauration.

incidents qu'il faut cependant connaître.

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

Quant aux paroles qui ont provoqué le scandale et l'expulsion de Manuel, elles furent prononcées le 26 Février 1823 à propos de l'expédition d'Espagne, Manuel fit allusion à l'exécution de Louis XVI. Alors le vicomte de Foucault qui commandait la gendarmerie du Luxembourg fut appelé et expulsa Manuel. Il faut donc bien peu de chose pour soulever dans cette chambre une violente émotion.

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

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

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

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

le Général Foy.

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

On ne peut pas parler des partis sous la Restauration, cela entraînerait trop loin. Il faut seulement dire quelques mots du roi. Le gouvernement appartient au roi; mais ce qui mérite l'attention, c'est que le roi est assisté de ministres responsables devant les chambres. Les prérogatives de l'exécutif sont extrêmement fortes. Dans le préambule de la Charte, le roi affirme que: "notre premier devoir envers nos peuples était d'assurer les prérogatives de notre couronne." Aussi le roi a-t-il seul l'initiative de la loi. Les Chambres ne peuvent pas prendre l'initiative d'une loi, elles peuvent simplement supplier humblement le roi de leur soumettre un projet sur une matière déterminée. Mais on n'admettrait pas qu'un projet rédigé en articles fut déposé sur le bureau de la chambre

Le droit de sanction.

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

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

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

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

Apparition du régime parlementaire.

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

Le régime parlementaire consiste en ceci qu'il y a un chef de l'Etat, qui est un roi, un empereur ou un président de la République, mais ce chef de l'Etat n'est pas le chef du gouvernement, le chef du gouvernement c'est le président du conseil des ministres. Par conséquent, il faut faire la distinction entre le chef

de l'Etat et le chef du gouvernement. Le chef de l'Etat ne peut rien faire sans le contre-seing d'un ministre. Il nomme les ministres; par conséquent les ministres ne vivent que par la volonté du chef de l'Etat, mais ils ne conservent cette vie que par la volonté du parlement. Le parlement peut renverser les ministres, pour le seul motif que ces ministres n'ont pas sa confiance. C'est ce que l'on appelle la responsabilité politique des ministres, qui est simplement formulée dans la charte de 1814, comme dans la constitution de 1875, en ces termes: "Les ministres sont responsables devant les chambres."

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

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

Le régime
parlementaire
facilité
par le tempé-
rament de
Louis XVIII.

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

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

Louis XVIII, qui avait ce tempérament, avait vécu en Angleterre. Il connaissait les moeurs du régime parlementaire, du régime dans lequel les chambres renversent les ministres. Et un jour que les ministres le reconduisaient à sa voiture, il leur dit: "Aujourd'hui c'est vous qui m'envoyez promener, mais lorsque

les chambres vous auront mis en minorité, c'est moi qui vous enverrai promener". Tout le régime parlementaire est dans cette formule.

La chambre
introuvable

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

Technique
du régime
parlementaire à ses
début.

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

L'adresse
en réponse
au discours
du trône.

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

Les péti-
tions.

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

La discus-
sion du bud-
get.

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

La loi des
comptes.

En quatrième lieu, il y a la loi des comptes. Chaque année, le gouvernement doit déposer ses comptes,

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

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

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

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

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

Le premier sous la Restauration, et ce n'est pas un exemple ordinaire, puisque c'est la révocation de Chateaubriand, ancien ambassadeur, académicien, écrivain plein de gloire et de prestige et ministre des affaires étrangères. A ce moment-là, en 1824, le gouvernement de M. de Villèle déposa une loi sur la Conversion des rentes. Ce projet fut vivement combattu, notamment par l'Archevêché de Paris. Chateaubriand ne défendit pas la loi, et au contraire, il l'attaqua vivement en propos de couloirs et de salons. Villèle ne fut pas content, et Louis XVIII, qui n'avait jamais pu supporter Chateaubriand parce qu'il était un peu jaloux de lui, le révoqua dans des conditions de brutalité extraordinaire. Il arrive au château, il vient-suivant l'expression consacrée faire sa cour: le roi se détourne de lui; Chateaubriand va à son ministère et y trouve l'Ordonnance suivante: "Notre Sieur de Villèle est chargé du ministère des affaires étrangères, en remplacement de notre sieur de Chateaubriand". Chateaubriand n'est pas content. Il se déclare chassé comme un valet qui aurait volé une montre sur la cheminée. C'est à

partir de ce moment qu'il fait au gouvernement de Villèle une opposition acharnée.

Charles X

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

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

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

Le ministère
de M. de
Polignac.

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

Le ministère Polignac n'est pas d'ailleurs remarquable simplement par la présence de Polignac, mais aussi par celle de La Bourdonnaye - qui demandait en 1815 "des fers, des bourreaux, des supplices" pour les adversaires de la royauté. Le ministre de la guerre était M. de Bourmont, déserteur de Waterloo; si bien qu'aucun amiral ne voulut s'asseoir comme ministre de la Marine, à côté de Bourmont et Polignac dût nommer comme ministre de la Marine le préfet de Bordeaux, M. d'Haussez. M. d'Haussez a publié des mémoires très intéressants, dans lesquels il donne une appréciation très caricaturée de ses collègues, il prétendait pouvoir gouverner la France sans difficulté, pourvu qu'il ait un

L'adresse
des 221.

peu d'argent.

Le 16 Mars 1830 a lieu la discussion de l'adresse, en réponse au discours du trône. Cette discussion donne lieu à un débat très large, auquel prennent part Berryer et Guizot. Cette adresse est portée à Charles X par une grande députation de la Chambre, le président de la chambre était alors Royer-Collard.

L'adresse votée par 221 membres est sévère. Elle dit que la Charte pose la règle du concours nécessaire entre le gouvernement et la Chambre. La Chambre est obligée de dire au roi que les ministres n'ont pas sa confiance. Charles X accueille très mal cette déclaration; il proroge la Chambre, et le 16 mai 1830 il prononce la dissolution de la Chambre.

Les élections ont lieu le 23 Juin dans les arrondissements et le 3 Juillet dans les départements, d'après la loi du double vote. Ces élections sont hostiles au ministère de Polignac. Sur 428 députés, il y a 270 membres de l'opposition, tandis que le ministère n'a pas 150 voix.

Les ordon-
nances de
juillet (25
juillet 1830)

C'est alors que, le 26 juillet 1830, paraissent les fameuses ordonnances de Juillet. Il y en a quatre la première ordonnance supprime la liberté de la presse; la seconde prononce la dissolution de la Chambre des députés, avant même que la Chambre se soit réunie. On comprend combien cela est grave, parce que ce n'est pas une mesure contre la chambre, puisque la Chambre ne s'est pas encore manifestée, c'est une mesure contre le corps électoral, c'est la cassation d'une décision d'un corps électoral. On admet en général d'ailleurs, qu'on ne peut pas faire dissolution sur dissolution, et que quand une chambre est élue, il faut au moins qu'elle se réunisse.

La troisième ordonnance réduisait le nombre des députés à 258. C'est une nouvelle illustration de cette règle de l'évolution constitutionnelle: plus les régimes sont démocratiques, plus les assemblées sont nombreuses; plus au contraire, on a un mouvement de réaction, moins les assemblées sont nombreuses. En outre, l'Ordonnance exclut les patentes du cens. Pour être électeur, il faut payer 300 frs d'impôts directs; mais les impôts directs sont, soit l'impôt foncier, que l'on paie sur la terre, soit l'impôt des patentes que l'on paie sur le commerce ou l'industrie. Or il n'y a de véritablement conservateur que l'impôt sur la terre; quant à l'impôt de la patente, il est payé par les banquiers et les commerçants, et il est entendu que les banquiers et les commerçants sont libéraux. Alors l'Ordonnance déclare que l'impôt foncier seul comptera pour le cens.

Cette même Ordonnance supprime la loi de septennalité de Villèle et déclare que la Chambre sera élue

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

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

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

Section II

La monarchie de juillet appuyée sur la bourgeoisie moyenne.

Journées de
Juillet.
Abdication
de Charles X

Les 27, 28, 29 juillet: ce sont les "Trois glorieuses", les trois journées de juillet, que commémore la colonne élevée sur la Place de la Bastille.

Charles X n'est plus maître de ses troupes. On se trouve sans gouvernement; celui-ci va appartenir, comme dans toutes les circonstances troublées, à ceux qui en auront l'initiative. On nomme Lafayette, président du gouvernement provisoire. Une commission se forme qui envoie des délégués à Neuilly, chercher le duc d'Orléans. Le 31 juillet, le duc d'Orléans fait une proclamation annonçant qu'il accepte le titre de lieutenant général du royaume. Par conséquent, le duc d'Orléans, sans aucun titre, se proclame lui-même, puisque les gens qui l'avaient nommé n'avaient aucun pouvoir. Charles X le 1er août, nomme à son tour le duc d'Orléans lieutenant-général du royaume, et le 2 août, Charles X abdique en faveur de son petit-fils, le comte de Chambord, fils du duc de Berry, qui avait été assassiné en 1824 par Louvel. Charles X a un fils, le dauphin, mais celui-ci est impopulaire, il abdique donc en faveur de son petit-fils.

Le 7 août 1830, 252 députés sur 406 appellent

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

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

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

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

Alors, le 9 août 1830, Louis-Philippe vient au Palais-Bourbon; on lui lit la Charte; il l'accepte et fait serment de l'observer, à partir de ce moment il abandonne son fauteuil placé près du trône et occupe le trône; et le procès-verbal porte: "Sa Majesté Louis-Philippe, Roi des Français"

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

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

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

Légitimistes et Orléanistes.

Il y aura donc les partisans de la branche aînée qui seront les légitimistes, et les partisans de la branche cadette, qui seront les orléanistes, division qui existera encore sous l'Assemblée Nationale, au moment de l'élaboration de la constitution de 1875;

c'est cette dernière qui fera que la République a été votée par une branche monarchique.

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

La Charte de 1830.

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

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

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

La loi sur la pairie.
(29 déc. 1831)

Elle réalise d'abord une première modification: tous les pairs nommés par Charles X sont révoqués, puis on fera une loi sur la pairie; cette loi est celle du 29 Décembre 1831: elle supprime l'hérédité de la pairie. Il y a dans la Chambre, pour préparer cette loi, un débat extrêmement intéressant, débat très large, tout au moins dans sa doctrine, et ce qui est remarquable, c'est que ce furent des roturiers, des gens comme Thiers, comme Royer-Collard, comme Guizot comme Périer, qui défendirent l'hérédité de la pairie.

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

Cependant, pour forcer la chambre des pairs à

accepter la suppression de l'hérédité, le roi dut faire une fournée de pairs.

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

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

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

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

Le rôle de
la Chambre
des Pairs
sous la mo-
narchie de
juillet.

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

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

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

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

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

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

La Chambre
des Députés
de la Monar-
chie de Juil-
let.

La Chambre des députés est élue encore par un suffrage censitaire, c'est-à-dire que pour être électeur, il faut payer un cens, un impôt. Sous la Restauration, le cens électoral était de 300 frs. Sous la Monarchie de Juillet, il est abaissé à 200 frs ce qui fait une augmentation considérable du nombre des électeurs. On arrive à 240 ou 250.000 électeurs. Ce sont ces 250.000 électeurs qui constituent ce que l'on appelle le "pays légal", c'est-à-dire que ce sont les citoyens qui ont quelque chose à dire dans le pays. Avec ce système de pays légal, on vivra dans une espèce d'illusion. Quand on aura la Chambre, qui est sortie de ce pays légal, pour soi, on croira qu'on est solidement établi dans le pays, et on aura de grandes désillusions.

Le pays
légal
250.000 é-
lecteurs.

L'adjonction
des Capacités

Pour être électeur, il faut donc payer 200 Frs d'impôts, mais pour un certain nombre de citoyens, le cens électoral est réduit à 100 Frs; on pouvait voter si d'une part on payait 100 francs d'impôts, et si d'autre part on était membre de l'Institut, ou officier retraité touchant une pension se montant à 1.200 frs. Il y avait là le germe d'une idée, qui aurait pu se développer et éviter la secousse de 1848, mais qui n'a pas pu se développer à raison des résistances de Louis-Philippe et de Guizot, c'est l'idée de l'adjonction des capacités au cens, c'est-à-dire que les gens qui auraient voté auraient été, non seulement ceux qui avaient de la fortune, mais également ceux qui avaient de l'instruction.

Le cens
d'éligibilité.

Quant à l'éligibilité, il suffit de payer un cens de 500 frs, au lieu de 1.000 comme pendant la Restauration. Il y a donc une certaine démocratisation du régime électoral. C'est une autre classe sociale qui gou-

verne. Sous la Restauration, sous la monarchie légitime avec la branche aînée des Bourbons, ceux qui dominent, ceux qui gouvernent la France, ce sont les grands propriétaires fonciers, c'est la vieille noblesse, qui a réussi à conserver des terres ou à en acquérir de nouvelles. Au contraire, avec la monarchie de Juillet, qui arrive au pouvoir, la moyenne bourgeoisie, ce sont les marchands, les commerçants, les banquiers, c'est un tout autre milieu qui gouverne et qui réalise ce régime, qu'on appelle le régime du juste milieu, un régime de petite sagesse, de modération, de bonne gestion des deniers publics, d'économies, de budgets réguliers.

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

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

La revendication du suffrage universel sous la monarchie de Juillet.

Il y a sous la Monarchie de Juillet, une longue lutte pour l'extension du droit de suffrage. Il ne faudrait pas croire d'ailleurs que la revendication du suffrage universel vint du côté républicain, elle venait surtout du côté des légitimistes, toutes les oppositions, qu'elles soient de droite ou qu'elles soient de gauche, ayant en général les mêmes procédés. Les partisans de la branche aînée des Bourbons qui, sous la Restauration, étaient satisfaits du cens de 300 frs, demandaient sous la Monarchie de Juillet le suffrage universel. C'est notamment la campagne qu'il fit dans la Gazette de France un certain M. Genou, qui changea son nom peu reluisant en celui de M. de Genoude.

La réforme parlementaire.

En second lieu, on demande la réforme parlementaire. Aujourd'hui, on ne peut pas être en principe fonctionnaire et député. Au contraire, sous la Monarchie de Juillet, on pouvait être à la fois fonctionnaire et député. Ainsi lorsque le gouvernement voyait un député qui commençait de flancher il lui donnait une bonne fonction et il le gardait sur les bancs. On le nommait ambassadeur, on lui donnait une fonction quel-

conque, sauf celle de préfet qui était incompatible. Guizot, qui est le symbole de l'honnêteté politique, tenait sa Chambre par l'appât des fonctions.

Le principe
du vote pu-
blic des dé-
putés.

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

Sous la Monarchie de Juillet, en 1845, on a eu pour la première fois le vote public. D'abord on vote par boules: boule blanche: pour, boule noire: contre. On passait à la tribune, et on mettait sa boule dans l'urne. Guizot se tenait au bas de la tribune et surveillait ses fonctionnaires, en essayant de voir la couleur de la boule. Mais comme certains députés essayaient de cacher leur boule dans leur main, on a perfectionné le système et on a mis d'un côté une urne pour les boules blanches, puis une autre urne pour les boules noires. Il y avait là une sorte de corruption par l'homme politique le plus honnête que la France ait jamais eu.

La réparti-
tion des
attributions
entre les
pouvoirs.

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

vant la chambre des députés, et lorsqu'un projet avait été voté par une des deux chambres, il pouvait être amendé par l'autre.

Egalité des
deux cham-
bres au point
de vue des
attributions

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

Les attribu-
tions de l'exé-
cutif.

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

Le droit de
dissolution.

Le roi a le droit de dissoudre la chambre des députés et il y en a plusieurs cas dans la Monarchie de Juillet. Cette dissolution est aussi dans notre constitution; elle n'a été appliquée qu'une fois, en 1877, tandis que sous la Monarchie de Juillet elle était une mesure normale et fréquente du régime parlementaire (six dissolutions en 18 ans).

Le droit
de sanction

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

Le système.

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

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

Le rêve de Louis-Philippe était de ne pas avoir de président du Conseil afin d'être lui-même le chef de son gouvernement. Les circonstances ne lui ayant pas toujours permis la réalisation intégrale de cet idéal, il adopta une solution à peu près équivalente: il appela systématiquement à la présidence du Conseil des militaires vieillissants, entourés de gloire, mais sans autorité réelle et sans expérience proprement politique, portés enfin à obéir à leur supérieur hiérarchique: le Roi (Maréchal Soult, 1832-1834; Maréchal Gérard 1834; Maréchal Mortier, 1834-1835; Maréchal Maison, 1835; Maréchal Soult (1839-1840); Maréchal Soult (1840-1847)).

Ces traits résultent d'une comparaison avec la Charte de 1814.

Il y a d'abord des ressemblances: 1° il y a un roi 2° il y a une chambre haute à la nomination du souverain; 3° il existe un cens électoral et un cens d'éligibilité; 4° il y a le régime parlementaire.

Il y a des différences: 1° Tout d'abord sur la base du nouveau régime: nous ne sommes plus dans une monarchie de droit divin, nous sommes dans un régime de souveraineté populaire, s'établissant à côté de la souveraineté du roi. La charte n'est plus une charte octroyée par le souverain du droit divin, c'est une charte contractuelle. Tout cela apparaît dans une modification du titre: Louis-Philippe n'est pas "roi de France et de Navarre": il est roi des Français.

2° Cette charte limite les droits du pouvoir royal. Le roi n'a plus l'initiative exclusive des lois, il ne nomme plus le président de la chambre des députés, il n'est plus absolument libre dans le choix des pairs, il doit les prendre dans certaines catégories. L'art. 14 de la charte est modifié et le pouvoir règle-

Traits dominants de la Charte de 1830.

mentaire du roi doit s'exercer dans les limites de la loi.

3° Le cens est moins élevé: Il est de 200 frs au lieu de 300 frs pour l'électorat, et de 500 frs au lieu de 1.000 pour l'éligibilité, de sorte qu'il y a 250.000 électeurs au lieu de 75.000.

4° La pairie n'est plus héréditaire.

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

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

Le régime de Louis-Philippe est un régime d'ordre et de tranquillité, dans lequel le pays a continué à se refaire. Ce sont 18 années de tranquillité intérieure et extérieure; mais notre pays n'est pas fait pour être tranquille.

Chapitre IV

RENOUVEAU DE DEMOCRATIE REPUBLICAINE AVEC SUFFRAGE UNIVERSEL.

LA SECONDE REPUBLIQUE (1848)

Campagne des
banquets.

En 1847, commence la campagne des banquets. Les réunions n'étant pas libres, les partisans d'une extension du suffrage adoptent cette forme de repas, à la fin desquels on prononce des discours.

Le premier banquet eut lieu à Paris, au château Rouge, le 18 Mai 1847, et le second à Macon, le 18 juillet 1847. Ce dernier est célèbre, par la présidence de Lamartine.

Les réformistes organisèrent pour le 18 février 1848, un banquet qui était particulièrement grave, parce qu'il devait avoir lieu: 1° dans le XIIème arrondissement, quartier populaire entre la Seine et la rue du Faubourg-Saint-Antoine, 2° un dimanche donc les ouvriers, les gens occupés pouvaient y aller; 3° à bon marché (3 frs 50) tout le monde pouvait y aller-quoique 3 frs 50 pour 1848 ce soit encore un joli prix.

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

Les réformistes renoncent à ce banquet populaire et en organisent un autre pour le 20 avril, aux Champs-Élysées. Le gouvernement s'émut encore; les réformistes ne veulent pas prendre la responsabilité

de troubles, ils s'entendent avec le gouvernement: le banquet n'aura pas lieu. Mais on sait le caractère du peuple de Paris. On va voir l'endroit où le banquet aurait eu lieu, s'il n'avait pas été interdit. Cela se gâte; il y a des barricades, la garde nationale abandonne, et le 23 février 1848 un coup de feu part du ministère des affaires étrangères, alors sur le Boulevard des Capucines. Ce coup de feu déchaîne la Révolution. Louis-Philippe appelle Molé au ministère, il nomme Bugeaud commandant des forces de Paris, il abdique en faveur du comte de Paris, et se réfugie en Angleterre.

C'est ainsi que commence la Seconde République, qui dure nominalelement 5 ans: du 24 Février 1848 au 2 Décembre 1852, date à laquelle fut proclamé l'Empire. Mais, en fait, la Seconde République finit au Cour d'Etat du 2 Décembre 1851 quand Louis-Napoléon dissout l'Assemblée Législative et renverse la constitution républicaine.

Installation définitive du suffrage universel (5 mars 1848).

Le fait capital de toute cette histoire, c'est le décret du 5 Mars 1848, qui proclame le suffrage universel. Depuis cette date le suffrage universel existera sans interruption. L'Empire a conservé le suffrage universel (en le domestiquant).

Première période de la Seconde République.

Le gouvernement provisoire.

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

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

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

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

25 ans.

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

Seconde période, L'assemblée constituante.
(4 mai 1848-28 Mai 1849)

C'est ainsi que commence la seconde partie de la Seconde République, période qui va du 4 mai 1848 au 28 Mai 1849. L'assemblée constituante comprend 900 membres: 600 républicains et 300 monarchistes. Il y a bien peu d'assemblées qui aient contenu autant d'illustrations que cette constituante de 1848. Victor Hugo siégeait à la droite; Lamartine fut élu à Paris et dans dix départements (ce qui fit dire que ce fut une grande erreur de ce gouvernement d'avoir pris pour colonel le meilleur musicien du régiment). Il y avait le fameux orateur Berryer, M. de Falloux, Lacordaire, qui siégera avec sa robe blanche de dominicain, Lamennais, et, parmi les socialistes, des hommes comme Louis Blanc, Proudhon, etc...

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

La "journée"
du 15 Mai
1848.

Le 15 Mai 1848, l'assemblée est envahie par le peuple qui vient du Faubourg Saint-Antoine, sous le prétexte que le gouvernement n'a pas été assez favorable à l'indépendance de la Pologne. On voit comme les passions politiques changent: aujourd'hui la "polonophobie" serait plutôt une opinion de droite; en 1848, c'était une opinion des éléments de gauche. Mais la police lance le bruit que la paye pour les ateliers nationaux est à trois heures; alors tout le monde va se faire payer et la journée s'achève d'une façon un peu ridicule. Ce genre de journées est cependant très dangereux.

Les journées
de juin.

Les journées de juin ont été infiniment plus graves. Le 21 juin, l'assemblée nationale ferme les ateliers nationaux, qu'elle avait institués pour appli-

quer un principe qui était dans la constitution; le droit à l'assistance et le droit au travail. Or, si les ateliers nationaux ont laissé quelques travaux effectifs (La Route de Quarante Sous) on se rend en général dans ces ateliers plutôt pour y parler que pour y travailler. Le travail n'est que le prétexte à l'allocation. Aussi les ateliers sont des centres de trouble. Il ne fallait pas créer les ateliers, ou quand on les avait créés, il fallait les diminuer progressivement. Or, l'Assemblée les ferma brutalement le 21 Juin. Alors a lieu une émeute, que l'on a qualifié d'émeute de la faim. En effet, les gens qui vivaient avec les allocations données sous la forme de salaires des ateliers nationaux se trouvent du jour au lendemain sans rien. Cette émeute fut réprimée très sévèrement par le général Cavaignac.

Troisième période-La Constitution du 4 novembre 1848.

C'est cette constituante, et c'est sous l'impression de ces souvenirs que cette constituante a voté la constitution du 4 novembre 1848, dont la discussion avait commencé le 5 Septembre. Cette constitution est très intéressante, comme modèle de dispositions à ne pas adopter. Elle est aussi intéressante parce qu'elle est le reflet d'un esprit que l'on appelle l'esprit de 1848 esprit de générosité, esprit de fraternité. C'est sous la République de 1848 que va être mis en oeuvre le troisième principe de la doctrine démocratique: la fraternité; car ni sous la Révolution, ni sous l'Empire, il n'y avait eu de législation sociale. C'est sous cette République de 1848 que va partir le mouvement social, qui n'est pas encore arrêté, qui au contraire se développe tous les jours et qui parti de France, pénétrera dans tous les pays du monde.

Les caractères de la Constitution de 1848.

Le caractère de cette constitution apparaît à la seule lecture du préambule. D'abord la République de 1848 est une République religieuse, ou plutôt d'esprit religieux: les curés bénissent les arbres de la liberté; Jésus-Christ est le premier socialiste, et partout où voit, non point un attachement à une religion déterminée, mais un esprit religieux. La constitution de 1848 commence par ces mots: en présence de Dieu et au nom du peuple français, l'assemblée nationale proclame: 1° la France s'est constituée en République... Alors on va faire de la doctrine dans cette constitution: En adoptant cette forme définitive de gouvernement, elle s'est proposé pour but de marcher plus librement dans la voie du progrès, d'assurer une répartition plus équitable des charges de la société...

et de faire parvenir les individus à un degré plus élevé de moralité et de bien-être.

L'esprit de la constitution de 1848 est donc un esprit socialiste. La République n'est pas seulement un mécanisme de vote, d'urnes, de scrutins, la République est un esprit et cet esprit doit tendre à assurer le bonheur de tous et l'égalité de tous dans l'aisance.

On trouve aussi un retour aux doctrines de la Révolution: la République française est démocratique, une et indivisible. Voilà une déclaration comme on n'en aura pas, en 1875, dans la constitution qui nous régit aujourd'hui. Nous savons que nous sommes en République, mais la constitution ne dit pas que nous sommes en République.

Cette constitution du 4 Novembre 1848 affirme que les citoyens ont non seulement des droits, comme le faisait la constitution du 3 Septembre 1791 mais encore qu'ils ont des devoirs, comme le faisait la constitution de l'An III, qui était aussi une constitution de conservation et de modération. Le § 3 de la déclaration dispose: la République reconnaît des droits et des devoirs antérieurs et supérieurs aux lois positives... § 4: Elle a pour base la famille, le travail, la propriété, l'ordre public; des devoirs réciproques obligent les citoyens envers la République et la République envers les citoyens. Par conséquent il y a des devoirs de l'Etat. Les citoyens doivent aimer et servir la République, la défendre au péril de leur vie, participer aux charges de l'Etat en proportion de leur fortune; ils doivent s'assurer par leur travail des ressources pour l'avenir.

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

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

Organisation
du pouvoir
législatif.

Il y a une assemblée unique, que l'on appelle la Législative. La constitution du 3 Septembre 1791 avait également établi une assemblée unique, que l'on appelait la Législative. On a donc ici une seconde assemblée que l'on appelle "La législative de 1848". Il faut faire cette remarque que les constitutions qui ont institué une assemblée unique n'ont pas duré, tandis que les constitutions qui ont établi plusieurs assemblées ont eu, au contraire, une longue existence.

L'Assemblée législative comprend 750 membres.

C'est le chiffre de la Législative du 3 Septembre 1791, c'est aussi celui de la constitution de 1875. La Chambre des députés d'aujourd'hui compte 616 membres. Mais il y a en plus 314 sénateurs.

La Législative est élue pour trois ans. Il faut se rappeler les observations faites au sujet de la durée des assemblées. 1848 est un mouvement démocratique, alors on abaisse un peu la durée de la fonction législative. Elle est permanente. Elle est élue au scrutin de liste, organisé par la loi du 15 Mars 1848 et par le suffrage universel et direct.

Les partis à la Législative.

Cette Législative, qui dura jusqu'au 2 décembre 1851, comptait 250 républicains, dont 180 révolutionnaires et socialistes (leur chef était Ledru-Rollin), mais elle comptait 500 monarchistes, qui se divisaient en 3 groupes: les bonapartistes, les orléanistes, qui étaient partisans de Louis-Philippe et de sa descendance et les légitimistes qui étaient partisans du comte de Chambord, petit-fils de Charles X, fils du duc de Berry assassiné par Louvel. Le grand succès monarchiste avait été dû en grande partie à l'action du "comité de la rue de Poitiers", où figurait M. Thiers et M. d'Haussonville. C'était une assemblée essentiellement conservatrice, même réactionnaire, et, dans le sens réactionnaire, inspirée de passions violentes.

L'organisation du gouvernement.

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

Les deux conceptions en présence.

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

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

quand on voudra l'en faire partir.

Le système de l'amendement Grévy avait contre lui le sentiment général du peuple français. Le peuple français veut un pouvoir exécutif fort; il veut que le pouvoir exécutif soit organisé de façon à être confié à un seul homme, qui incarne le gouvernement. Il faut ajouter que les journées de juin 1848, après la journée du 15 Mai, vinrent montrer à l'assemblée constituante la nécessité d'un gouvernement énergique pour empêcher le retour de pareilles insurrections, noyées dans une pareille répression; l'ordre n'avait été rétabli que par la dictature confiée au général Cavaignac.

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

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

Le président
de la Républi-
que a des
attributions
considérables

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

La puissance
effective
multipliée
par des fac-
teurs divers

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

D'abord la constitution déclare que le président de la République est responsable. Or on croit généralement qu'en dotant notre président de la République de l'irresponsabilité on augmente sa puissance. En réalité, l'irresponsabilité est une cause d'annulation dans l'activité. Quand un peuple est arrivé à un degré suffisant d'éducation politique, il ne peut pas admettre qu'un personnage irresponsable

prenne des responsabilités, c'est-à-dire fasse quelque chose. Dans le cas de l'irresponsabilité, la réalité du pouvoir passe aux personnes qui près du président de la République, sont responsables. Dans un débat entre les ministres responsables et le chef de l'Etat irresponsable, les ministres disent que si les choses ne réussissent pas, ce seront eux qui passeront en cour de justice, qui peut-être seront exilés et exécutés, tandis que le chef de l'Etat, étant irresponsable, garde sa place et ne peut pas être poursuivi.

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

2° Mode d'élection du président

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

1° l'élection du président de la République par l'assemblée Législative: c'est le système que nous avons aujourd'hui. Il est proposé en 1848 par Armand Marrast, qui était président de la Constituante, et qui pensait qu'il serait élu par l'assemblée; le premier président devant être élu par la constituante et les autres par la Législative.

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

Mais toutes ces résistances furent emportées par un discours fameux de Lamartine qui, contrairement à un dicton classique du parlementarisme ne se borne pas à changer les opinions, mais encore les votes. Lamartine expose, en termes magnifiques, que, du moment qu'on affirme la souveraineté du peuple, il faut laisser à ce peuple souverain la faculté de choisir le chef de l'Etat que sans doute, le peuple peut se tromper, comme on le craignait alors, mais qu'il a le droit de se tromper et enfin qu'en donnant au peuple ce qui lui appartient, l'Assemblée est sûre d'obtenir l'absolution de l'histoire.

L'élection du président de la République par le peuple fut votée par 602 oui.

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

L'amendement Grévy, qui supprimait la présidence de la République, fut rejeté par 643 voix contre 157; par conséquent il y eut une majorité écrasante pour l'institution d'un président de la République. D'autre part, un amendement Leblond qui instituait un président de la République élu à temps par l'Assemblée,

fut rejeté par 602 voix contre 211. Par conséquent, une grosse majorité en faveur de l'élection par le peuple.

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

3° Qualité du personnage appelé à remplir la fonction de président de la République.

Aussitôt que l'assemblée eut adopté le principe de l'élection par le peuple, elle se montra inquiète. En effet, tout le monde connaissait la candidature de Louis-Napoléon Bonaparte, neveu de Napoléon et fils de la reine Hortense. Antony Thouret dépose un amendement, tendant à déclarer inéligible à la présidence les membres des familles ayant régné en France. Cela écartait par conséquent Louis-Napoléon Bonaparte. Mais Cavaignac qui devait être concurrent de Louis-Napoléon Bonaparte eut la dignité de s'opposer au vote du projet écartant l'élection des princes.

Il y avait aussi autre chose d'extrêmement grave: si l'assemblée constituante avait déclaré Louis-Napoléon Bonaparte inéligible, il aurait pu parfaitement arriver qu'il eût cependant une majorité énorme et on se serait trouvé en présence de cette situation d'un candidat inéligible, qui aurait eu 7 millions de voix, et d'un président élu qui aurait 1 million de voix.

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

Les élections à la présidence de la République.

Mais les élections ont lieu le 10 novembre 1848: Cavaignac, chef du pouvoir exécutif depuis les journées de juin, a la honte de 469.000 suffrages, Ledru-Rollin, républicain radical, a 320.000 voix; quant à Lamartine, qui, en quelques mois, auparavant était au comble de la popularité, il dut vider la coupe d'amertume, car il fut humilié par 20.000 suffrages; et enfin Louis-Napoléon Bonaparte, neveu de Napoléon Ier, fut porté à la magistrature suprême par 5.562.000 suffrages.

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

Le conflit
entre le
Président
et l'assem-
blée.

rendus. On ne le connaît pas. Il n'est élu que comme membre d'une famille ayant régné en France.

Aussi la situation va être extrêmement tendue entre le président et l'assemblée. D'abord le président aura la prétention de diriger seul son ministère; tandis que l'assemblée aura l'intention de contrôler le ministère. Louis-Napoléon-Bonaparte prend un ministère, qui n'est pas très marqué au point de vue politique, qui a pour président Odilon-Barrot, qui avait été sous la Monarchie de Juillet chef de l'opposition dynastique.

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

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

Le ministère
du 31 octobre

Les inci-
dents qui
aiguisent
le conflit
entre le Pré-
sident et
l'assemblée.

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

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

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

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

Une seconde cause de conflit entre l'assemblée et le président fut la question du traitement. Le président de la République touchait un traitement de 600.000 frs. Une loi du 12 Mars ajouta une somme nouvelle pour frais de maison et en 1850, M. Fould demande une nouvelle somme de 250.000 frs pour frais de représentation; l'assemblée refuse ces 250.000 Frs. C'est donc une question personnelle entre le président et l'assemblée, qui envenime leurs rapports.

L'assemblée législative était une assemblée essentiellement réactionnaire, animée de passions conservatrices. Alors le gouvernement de Louis-Napoléon eut cette habileté d'encourager l'assemblée à prendre des mesures réactionnaires, afin que l'impopularité de ces mesures rejaillisse sur l'assemblée. Puis quand l'assemblée avait pris ces mesures réactionnaires, le gouvernement l'invitait à y renoncer.

Loi du 31 mai
1850.

C'est ce qui a eu lieu à propos de la loi du 31 mai 1850. C'est une loi proposée par le gouvernement de Louis-Napoléon, et dont l'objet est de restreindre le suffrage universel par deux moyens:

1°-pour être inscrit sur la liste électorale, il faut un long domicile; 2° le domicile ne peut être démontré que par des moyens de preuve extrêmement rigoureux.

D'abord, alors que la loi de 1848 exigeait simplement pour être inscrit sur une liste électorale une résidence, c'est-à-dire le simple fait qu'on est resté un certain temps, six mois, dans un endroit déterminé, la loi du 31 mai 1850 exige un domicile de trois ans.

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

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

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

La loi du 31 Mai 1850 fut votée sur un discours extrêmement violent de M.Thiers, contre la "vile populace", qui a perdu les républiques antiques de Grèce et d'Italie.

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

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

Il y avait autre chose: la constitution du 4 Novembre 1848 avait adopté une règle extrêmement dangereuse. S'inspirant des précédents de la Révolution et de l'abus de méfiance à l'égard des détenteurs du pouvoir, la constitution de 1848 avait déclaré que, au bout de quatre ans, le président de la République ne serait pas rééligible.

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

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

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

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

La proposition du duc de Broglie, sur le rapport de M. de Tocqueville, fut votée à la Chambre par 448 voix contre 278. Par conséquent le vœu de révision était rejeté, puisqu'il y avait 717 votants, et que le

voeu de révision aurait dû être adopté à la majorité des trois quarts, c'est-à-dire par 543 suffrages, alors qu'il n'y en avait eu que 446.

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

A la séance d'ouverture, le ministère apporta un projet de loi portant abrogation de la loi du 31 mai 1850. Ce projet de loi fut repoussé, et Louis-Napoléon Bonaparte se confirme décidément comme le champion du suffrage universel.

La proposition des
questeurs

Cependant l'Assemblée législative est inquiète, et cette inquiétude se manifeste par la fameuse proposition des questeurs. Les questeurs sont Baze, le général Leflô et M. de Panat, député de la Haute-Garonne. Ces questeurs demandent l'affichage dans toutes les casernes du décret du 11 Mai 1848, donnant au président de l'assemblée le droit de requérir directement la force armée; les questeurs voulaient organiser la résistance de l'assemblée contre les attentats du pouvoir exécutif.

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

Chapitre IV

Renouveau de démocratie césarienne (2 déc. 1851 - 4 sept. 1870)

La période dite généralement du second Empire comprend plusieurs étapes. Jusqu'au 2 décembre 1852, la République subsiste de nom; ensuite, c'est l'Empire, mais avec deux périodes: l'Empire autoritaire, l'Empire libéral.

La République en nom (2 déc. 1851 - 2 déc. 1852)

Le 2 décembre 1851, au matin, le peuple apprend par des affiches l'opération qui vient d'être faite:
1 - L'assemblée législative est dissoute. Par conséquent, c'est la dissolution illégale, inconstitutionnelle de l'assemblée législative, puisque la constitu-

tion ne devrait pas à Louis-Napoléon-Bonaparte le droit de dissoudre l'Assemblée législative.

2 - Et c'est la disposition fondamentale de cette proclamation: Louis-Napoléon Bonaparte demande au peuple de lui donner, par un plébiscite, qui aura lieu le 14 Décembre 1851, mandat de faire une constitution.

Les "cinq bases" de la Constitution de 1852.

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

1° Un chef responsable, nommé pour dix ans;

2° Des ministres dépendant du pouvoir exécutif seul (par conséquent exclusion du régime parlementaire)

3° Un conseil d'Etat formé des hommes les plus distingués, préparant les lois et en soutenant la discussion devant le Corps Législatif.

4° Un Corps Législatif, discutant et votant les lois, nommé par le suffrage universel, sans scrutin de liste, qui fausse l'élection.

5° une seconde assemblée, formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte public.

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

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

On se plaît trop souvent à rapprocher le fascisme italien du césarisme français. Nous ne voulons pas nier les ressemblances; mais nous sommes plus vivement frappés par les différences. Dans le césarisme français, la collaboration du peuple est constante, soit par des plébiscites, soit par les élections au suffrage universel et direct, pour le corps législatif, pour les conseils des départements, d'arrondissement, de commune. Louis-Napoléon fait un coup d'Etat le 2, et le 14, douze jours après, le peuple se prononce. M. Mussolini est resté huit ans avant de rendre et dans quelles conditions-la parole au peuple!

Au plébiscite du 14 décembre, Louis-Napoléon fut approuvé par 7.439 216 oui contre seulement 646.737 non, c'est-à-dire par 13 voix contre 1. Devant cette approbation enthousiaste, cette absolution sans réserve, des opposants se rallient. Taine prête serment.

Ce plébiscite approuve le coup d'Etat et donne à son auteur mandat de faire une constitution. Elle sera faite par Louis-Napoléon seul, sans le concours des chambres, et sans qu'il y ait de plébiscite, puisque le

La Constitution de 1852 est une ré-édition de la Constitution de l'an VIII.

plébiscite a été "antérieur" à cette constitution.

C'est la constitution qui porte la date du 14 Janvier 1852. Cette constitution est essentiellement anti-parlementaire. Elle est précédée d'une proclamation, dans laquelle le prince-président explique qu'il s'inspire des souvenirs de l'an VIII.

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

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

Mais, constitution républicaine comme la constitution de l'an VIII, la constitution du 14 Janvier 1852 aura le même sort qu'elle. Elle sera modifiée par toute une série de sénatus consultes et de plébiscites, pour arriver, en 1870, au sénatus consulte fixant la constitution de l'Empire, qui est le pendant exact de l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire, c'est-à-dire qu'il établit dans l'Empire le régime parlementaire et qui d'ailleurs n'aura pas plus de durée que l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire, puisque les désastres de 1870 en empêcheront l'application.

Comparaison entre le Premier Empire et le Second.

La constitution fut promulguée le 14 Janvier 1852. Elle n'est pas approuvée par un plébiscite, parce qu'il y avait eu une approbation préalable, dans le mandat donné à Louis-Napoléon de faire une constitution sur des bases déterminées ("plébiscite antérieur").

On assiste par conséquent à une sorte de renouvellement de l'histoire: on a eu une révolution, celle de 1789, on a eu une seconde révolution; celle de 1848, on a eu un premier Empire après la première révolution, on va avoir un second Empire après la seconde Révolution.

Ce second Empire qui ne sera d'ailleurs avec le nom d'Empire qu'à partir du 7 Novembre 1852, puisque la constitution est à l'origine, comme la consti-

tution de l'an VIII, une constitution républicaine-ce Second Empire paraît être la reconstitution du premier; puisqu'on a conservé tout l'édifice administratif, judiciaire, il faut conserver le couronnement de l'édifice, en lui donnant la forme politique de l'empire. C'est ce que dit la proclamation précédant la constitution.

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

Le nom de la République disparut seulement le 7 Novembre 1852, et l'Empire fut approuvé par un plébiscite de 7.824.189 oui, contre 253.145 non.

Comme le Premier Empire, le second sera continu - ellement modifié par des sénatus-consultes. D'ailleurs un des derniers paragraphes de la proclamation annonce que cette constitution n'est pas définitive. Il y a des constituants, qui prétendent faire une oeuvre définitive, au contraire Louis-Napoléon annonce que la constitution de 1852 sera modifiée.

Comme pour le Premier Empire, il y a dans le second deux périodes: une période autoritaire, une période de toute puissance de l'Empereur, puis, pendant les Cent Jours on a l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire, qui introduit dans le Premier Empire les institutions parlementaires et la responsabilité des ministres devant les chambres. On a sous le Second Empire la reconstitution exacte de cet acte additionnel, avec le sénatus consulte du 20 Avril 1870, qui instaura dans la constitution le régime parlementaire.

Tout régime politiquement dictatorial prétend être un système démocratique: chaque fois qu'un régime supprime les libertés politiques, il prétend en même temps assurer le bonheur du plus grand nombre, et notamment de la classe ouvrière. C'est une règle, qui supporte très peu d'exceptions, et qu'on voit notamment dans le régime actuel de l'Italie. Ce serait une erreur fondamentale de penser que le régime actuel de l'Italie est un régime socialement réactionnaire. Au

Les traits
auxquels se
reconnaît le
régime impé-
rial.

contraire, les lois sociales sont plus avancées en Italie que dans d'autres pays, et M. Albert Thomas a provoqué, en reconnaissant ce fait, un émoi considérable.

Napoléon III, obéit à cette règle. Il veut fonder un régime démocratique égalitaire et favorable aux travailleurs. De 1852 à 1857, double système dans les régions officielles: fortifier à tout prix l'autorité puis assurer à cette autorité un tel pouvoir initiateur et bienfaisant que toute amélioration morale et économique paraisse dériver d'elle, et d'elle seule. Le gouvernement impérial se reconnaît à deux traits: il est à la fois progressif et répressif. Répressif, il veut l'ordre, progressif, il veut le bien-être du plus grand nombre, avec une énergie poussée jusqu'à la brutalité; il impose l'obéissance. Mais, dans le même temps, il s'applique à entourer l'obéissance de tels avantages, que l'obéissance devient plus populaire que la liberté. Le prince Napoléon, fils de Jérôme, roi de Westphalie (par conséquent le cousin de Napoléon III) disait au banquet de l'Exposition de 1855: "Nous sommes une nation de démocratie et d'égalité, par nos mœurs, nos institutions, et surtout par nos buts... Chez nous l'employé devient ministre, le paysan propriétaire, le soldat général... Le peuple entier se couronne, en élevant au trône un élu de son choix".

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

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

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

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

Comment les pouvoirs sont organisés dans la Constitution de 1852.

Les pouvoirs dans cette constitution de 1852 sont organisés suivant le système de la démocratie césarienne. Louis-Napoléon, dans son conflit avec l'assemblée à propos de la loi du 31 mai 1850, s'est posé en champion du suffrage universel intégral. Par conséquent il doit consulter le suffrage universel: il y est condamné par son origine. D'autre part, il affirme que le pouvoir vient d'en haut, mais que la confiance vient d'en bas. C'est dans cet esprit qu'il organise la démocratie césarienne.

Le système de la démocratie césarienne.

Le césarisme, c'est la démocratie sans la liberté et par là, il se distingue des dictatures actuelles. Le césarisme qu'on a eu en France, en l'an VIII et en 1852 - et surtout en 1852 - n'a rien de commun avec les dictatures actuelles, puisqu'il laisse subsister le suffrage universel. Il met à côté du pouvoir réel et absolu d'un seul homme, le pouvoir apparent de la démocratie. La démocratie reste en principe maîtresse du pouvoir, seulement l' élu de la démocratie césarienne essaie de lui enlever ce pouvoir.

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

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

Les moyens de la démocratie césarienne. Le plébiscite.

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

Il y aura des atteintes à la liberté. Napoléon III, au lendemain du 2 Décembre pense à faire signer sur des registres. Mais son entourage lui indique les périls de ce vote public: le peuple ne votera pas, ou

votera contre par réaction. Alors Napoléon imagine le vote par bulletin: Oui, ou: Non.

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

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

Le régime électoral du Second Empire. Les décrets du 2 février 1852.

Le régime électoral du Second Empire est réglementé par deux décrets, qui portent la date du 2 février 1852. Ces deux décrets du 2 Février 1852 sont d'ailleurs encore à la base du régime électoral de notre République. On n'a trouvé rien de mieux que de conserver ce qu'avait fait Napoléon III. Pour comprendre pourquoi une matière aussi importante que celle du droit de suffrage est organisée par des décrets, il faut se reporter à cette époque. Le 2 Décembre, on a eu un coup d'Etat; le 14 Janvier 1852 on a la constitution. Mais il n'y a pas encore de chambres; il n'y en aura que le 25 Mars 1852. Or, pour élire le pouvoir législatif, il faut une législation électorale. Comme il n'y a en France que le prince-président, la législation électorale doit être faite par le prince-Président.

S'il y a deux décrets, c'est que Napoléon, en vertu de son pouvoir dictatorial pouvait agir en double qualité. Il pouvait agir comme législateur et faire un décret organique, qui aura force de loi et qui ne pourra être modifié que par le futur pouvoir législatif. Mais il pouvait agir en vertu de son pouvoir réglementaire, comme chef de l'Etat, et faire un décret réglementaire, qui ne pourra être modifié que par les chefs de l'Etat qui lui succéderont. Alors, ce même jour, on a un décret organique contenant les bases essentielles du droit de suffrage qui détermine qui est électeur, qui peut être privé du droit électoral, etc.. Au contraire, tout ce qui concerne la procédure du scrutin est dans le décret réglementaire.

Nous vivons encore avec le décret organique qui n'a pas été modifié. Quant au décret réglementaire,

il n'a été modifié que sur certains points.

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

L'organisation du pouvoir législatif.

Il y a un pouvoir législatif. En apparence, dans la constitution du 4-Janvier 1862, il y a deux chambres: le Corps législatif et le Sénat. En réalité, il n'y a qu'une Chambre, puisque le Sénat, au début, n'est pas une assemblée législative: il ne peut pas discuter les lois dans leur fond, il ne peut qu'indiquer, qu'une loi est inconstitutionnelle. Le Sénat c'est le pouvoir constituant et le gardien de la constitution. C'est la reproduction du Sénat conservateur de l'Empire.

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

A) Le Corps législatif du Second Empire est diminué par son recrutement.

Le Corps législatif sera d'abord énervé dans son origine. On va essayer tous les moyens de le diminuer. C'est là l'intérêt de la démocratie césarienne: on garde la démocratie, mais on l'énervé et on la diminue. Le prince président décide que le Corps législatif sera élu au scrutin uninominal. Il a l'intention ouverte d'humilier le corps législatif en le faisant sortir de ce scrutin uninominal. Napoléon III attachait tellement d'importance à ce scrutin uninominal, qu'il en avait fait une des cinq bases de la Constitution. Le Corps législatif sera "élu sans scrutin de liste, qui fausse l'élection" disait-il, il savait que, dans les limites de l'arrondissement, la pression administrative s'exerce d'une façon beaucoup plus efficace que dans l'ensemble du département. Il est certain que l'action du préfet, du sous-préfet s'exerce d'autant mieux que le cadre est plus petit. D'ailleurs cette pression administrative du Second Empire n'était pas dissimulée comme elle l'est devenue sous les régimes qui l'ont suivi. Aujourd'hui la pression administrative ne s'avoue pas; au contraire, dans le régime de la démocratie césarienne, elle est une des pièces essentielles du régime. L'Empereur est chargé de veiller au salut de l'Etat; pour qu'il puisse accomplir sa mission, il faut qu'on lui donne tels et tels collaborateurs. Alors il y a les candidats de l'Empereur et les candidats qui sont contre l'empereur, le candidat officiel, le candidat de l'Empereur, a le privilège de l'affiche blanche. Aujourd'hui encore le papier blanc

Le scrutin uninominal.

La candidature officielle.

avec impression en noir est réservé aux actes de l'autorité; un candidat ne peut pas imprimer ses affiches en noir sur papier blanc, sous le Second Empire, les candidats officiels avaient le privilège de l'affiche blanche.

Le régime
des libertés
réserve aux
candidats
officiels
les moyens
de propagande

De plus, grâce à la législation alors existante sur les libertés individuelles, le candidat officiel avait le monopole des moyens de propagande. Lui seul pouvait faire une campagne électorale. Les instruments d'une campagne électorale, c'est d'abord le journal: la presse n'est pas libre, il n'y a donc que le candidat officiel, qui peut faire sa campagne, les autres ne peuvent pas faire imprimer ce qu'ils veulent.

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

De plus, il faut faire colporter les bulletins: le colportage n'est pas libre. Il y a l'affichage: l'affichage n'est pas libre. Il ne reste même pas le marchand de vins, parce que la profession de marchand de vins n'est pas libre: pour l'exercer, il faut être autorisé par le préfet; alors si on fait boire pour le candidat de l'opposition, on peut voir fermer sa boutique.

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

Le serment
de fidélité
à l'Empire.

A supposer, ce qui est arrivé quelquefois, qu'un candidat sorte de ce cercle enchanté, il faut, en arrivant, au Corps Législatif, qu'il prête serment de fidélité à l'Empire, sans quoi il n'est pas admis à siéger. Ainsi, aux élections de 1857 deux républicains, Carnot et Goudchaux refusèrent le serment, et l'Empereur, dans son discours du trône, manifestera qu'il a senti profondément l'injure.

Aussi par le Sénatus consulte du 17 Février 1858 il est dit que avant de commencer sa campagne, le candidat doit signer la formule officielle du

Le découpage des circonscriptions.

serment par écrit, et sans aucune restriction, sans aucune réserve.

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

C'est dans ces conditions que se firent les élections de 1852. Les résultats obtenus furent bien ceux qu'on escomptait, puisqu'il y eut 253 candidats officiels sur 260 députés. Les candidats républicains élus refusèrent de prêter le serment.

Les élections suivantes devaient avoir lieu en 1858; mais en 1857, elles sont avancées par un décret de dissolution. Alors réussissent à entrer au corps législatif les cinq députés républicains: Hénon, député de Lyon, Jules Favre, Ernest Picard, Darimon et Emile Ollivier. Ces "cinq" forment un noyau d'opposition et jouent un rôle considérable dans la politique du Second Empire. Leur rôle est souvent invoqué, quand on veut indiquer quelle peut être l'influence d'une minorité agissante. Mais Darimon se ralliera à l'Empire. Quant à Emile Ollivier, il sera l'homme de l'Empire libéral.

B) Le Corps législatif est affaibli dans son fonctionnement.

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

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

En outre, les sessions sont très rares et très courtes. C'est l'Empereur qui convoque quand il le veut le corps législatif, et il n'y a qu'une limite: c'est qu'il doit tenir le Corps législatif en session pour trois mois, au moins; par conséquent le

temps nécessaire pour voter sur ordre tous les projets du gouvernement.

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

La constitution veut éviter le rayonnement du corps législatif: c'est pourquoi la tribune est supprimée chacun doit parler de sa place. On ne veut pas de grands discours par lesquels on s'adresse au pays par les fenêtres de la chambre. D'autre part, pas de publicité des débats: à la chambre aujourd'hui, il y a deux étages de tribunes; sous le Second Empire il n'y en a qu'une seule. Mais la publicité par la présence matérielle des citoyens n'est qu'une publicité rudimentaire. Ce qui est important, c'est la publicité par le compte-rendu des débats. Or le compte-rendu des débats n'est pas libre. La présidence de la chambre fait rédiger un compte-rendu des débats et les journaux ne peuvent pas faire autre chose que de reproduire intégralement ce compte-rendu.

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

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

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

La constitution du 14 Janvier 1852 est extrêmement intéressante, parce qu'elle organise ce qu'on peut appeler le type français de la dictature. Lorsque étudiant la souveraineté du peuple dans le monde moderne, on dira quelques mots des dictatures modernes, il faudra se rappeler ce qui est dit de cette constitution de 1852, qui est une constitution dictatoriale

Le Corps
Législatif
de 1852 est
diminué dans
ses attribu-
tions natu-
relles.

combinée avec la souveraineté du peuple.

Le Corps Législatif de 1852 n'a pas d'attributions politiques. Le caractère d'une assemblée, dans un régime parlementaire comme celui d'aujourd'hui, ce n'est pas uniquement d'être un organe de fabrication des lois, c'est aussi d'être un organe politique. Comme on le disait sous la Restauration: les chambres sont l'arène où se dispute le pouvoir. Au contraire, dans le système de 1852, le Corps Législatif est exclusivement un organe chargé de faire les lois.

On a indiqué, à propos du régime consulaire de l'an VIII, combien ce système, désavantageux au point de vue de la liberté politique, a cependant des avantages au point de vue de la confection des lois; puisque sous le régime de l'an VIII ont été faits tous les codes et toutes les lois fondamentales sur lesquelles est organisée la société moderne il y a eu par conséquent une production législative abondante, remarquable aussi par sa qualité technique. De même sous le Second Empire, on aura de grandes lois, notamment la grande loi de 1867 sur les sociétés, etc... lois qui, dans leurs lignes générales sont encore en vigueur.

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

C'est ce que signale la proclamation du 14 janvier 1852, qui constitue en somme le meilleur commentaire de la constitution. Le chef de l'Etat étant responsable, il faut que son action soit libre et sans entrave; de là l'obligation d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires honorés et puissants de sa puissance, mais qui ne forment plus un conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à la volonté du chef de l'Etat, expression de la volonté des Chambres, et par là même exposé à des changements fréquents, qui empêchent tout esprit de suite, toute manifestation d'un système régulier..

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

On voit dans les dernières lignes de ce paragraphe de la proclamation de 1852, ce qu'il y a de très

important; c'est que Louis-Napoléon en 1852, répond à des préoccupations qui sont aujourd'hui une des préoccupations dominantes dans le monde tout entier, dans le milieu des affaires, et aussi dans le milieu des simples contribuables, c'est-à-dire la stabilité politique. Voici ces dernières lignes: "les ministres ne forment pas un corps solidaire expression d'une politique émanée des chambres, et par là-même exposée à des changements fréquents, qui empêchent tout esprit de suite, toute manifestation d'un système régulier.." Ce sont des termes qui ont encore aujourd'hui leur actualité.

Le corps législatif n'a donc pas le moyen, non seulement de faire connaître son opinion sur la politique générale du gouvernement, mais même sur un acte déterminé. Aujourd'hui les chambres ont ce moyen dans l'interpellation; le corps législatif, dans la constitution du 14 Janvier 1852 n'a pas l'interpellation. Comment, d'ailleurs, l'aurait-il, puisque dans ce système, les ministres n'entrent pas dans la chambre?

C'est le système qui est encore en vigueur aux Etats-Unis aujourd'hui. Les ministres n'entrent pas dans les Chambres. La chambre est toute seule. Devant le Corps législatif, les projets de lois sont soutenus par des conseillers d'Etat, c'est-à-dire par des fonctionnaires.

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

Le Corps
législatif
de 1852 a
le droit
d'amendement
mais l'exer-
cice de ce
droit est
réglé.

Dans cette discussion des lois-on se rappelle que seul le gouvernement a le droit d'initiative- s'est posée la question de savoir si le Corps législatif pouvait modifier le projet présenté par le gouvernement. C'est ce que l'on appelle le droit d'amendement. L'amendement est une initiative partielle tendant à modifier le projet ou la proposition. Le Corps législatif de l'an VIII, est une assemblée de muets;

ce sont trois cents juges de la loi, qui écoutent les orateurs du Tribunat et du Conseil d'Etat puis qui, sans délibérer, votent oui, ou votent non, c'est-à-dire rejettent l'ensemble de la loi ou l'acceptent dans son ensemble, sans rien pouvoir y modifier.

Depuis l'an VIII, en 1852, le temps avait marché et on ne pouvait plus penser à imposer ainsi à une grande assemblée législative d'accepter en bloc, ou de rejeter en bloc. Cependant l'amendement est quelque chose de très dangereux, parce que, sous la forme de l'amendement toute l'initiative peut renaître.

La constitution de 1852 imagine alors un système très rigoureux pour les amendements. Le Corps législatif peut amender, mais l'amendement n'est pris en considération, c'est-à-dire ne vient devant le corps législatif que s'il a été approuvé par la commission du corps législatif. Or cette commission est l'émanation de la majorité et la majorité dans le Corps législatif était écrasante, puisqu'en 1857 il n'y a que 5 opposants.

Surtout l'amendement n'est discuté que s'il est approuvé par le Conseil d'Etat, c'est-à-dire pratiquement que s'il est approuvé par le gouvernement. Or le gouvernement n'approuve à peu près aucun amendement. Tous les amendements sont renvoyés au conseil d'Etat, qui les rejette. C'est ce que les journalistes de l'époque appellent: "le massacre des innocents".

Le vote
du budget
par ministè-
re.

Il y a aussi une réaction en matière budgétaire, et on retrouve ici, un des principes du droit constitutionnel en matière de vote de budget. Dans le régime dictatorial pur, par exemple dans le régime de Napoléon Ier, le budget était voté en bloc, c'est-à-dire on accordait au gouvernement par exemple un milliard et, de ce milliard, il faisait ce qu'il voulait. Par conséquent, si le gouvernement avait demandé 100 millions pour l'instruction publique, il pouvait dépenser ces 100 millions pour l'artillerie. Il n'y avait aucune affectation spéciale d'une certaine somme pour une certaine dépense.

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

La constitution du 14 Janvier 1852 commence par une réaction, en disant que les budgets seront votés par ministère et non plus par chapitre, c'est-à-dire qu'à l'intérieur d'un ministère, le prince-président pourra faire ce qu'il voudra.

Si le Corps Législatif, par impossible, ne manifestait pas toute la déférence voulue, le prince-président pouvait le dissoudre, ce qui est évidemment un trait commun à une quantité de régimes parlementaires, mais ce qui caractérisait la constitution du 14 Janvier 1852, c'est que, après avoir prononcé la dissolution du Corps Législatif, le prince-président pouvait établir des crédits et des impôts avec la seule approbation du Sénat, qu'il nommait lui-même.

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

Le pouvoir
constituant
dans la
Constitution
de 1852.

La constitution du 14 Janvier 1852 organise le pouvoir constituant. Il a deux organes. En premier lieu, un pouvoir constituant principal et occasionnel, c'est à-dire qui ne va fonctionner que pour les réformes graves et dans les grandes circonstances, par conséquent exceptionnellement: c'est le peuple lui-même. Et, en second lieu, un pouvoir constituant permanent et secondaire, qui pourra modifier les articles secondaires de la constitution: c'est le Sénat.

L'appel au
peuple pour
toucher aux
"cinq bases"

Ce système est organisé dans la proclamation de 1852 dans les termes suivants: "Le Sénat peut, de concert avec le gouvernement, modifier tout ce qui n'est pas fondamental dans la constitution. Quant aux modifications à apporter aux bases premières, sanctionnées par le suffrage, elles ne peuvent devenir définitivement qu'après avoir obtenu votre ratification" (le prince-président s'adresse aux électeurs: votre ratification, c'est la ratification du peuple). Ainsi, concluait Louis-Napoléon, le peuple reste toujours maître de sa destinée: rien de fondamental ne se fait en dehors de sa volonté.

Il y a là une affirmation qui caractérise le type français de la dictature c'est-à-dire l'appel permanent au peuple. On voit quelle est la distinction si on touche à une des cinq bases de la proclamation du 2 décembre 1852, alors il faut consulter le peuple. Si on ne touche pas à une de ces cinq bases fondamentales, c'est le Sénat qui modifie.

Le Sénat de 1852 se compose d'abord de membres de droite: les maréchaux, les amiraux, les cardinaux

La composition du Sénat.

et les princes de la famille impériale. Il y avait ensuite les membres nommés par l'Empereur; il pouvait les nommer librement, mais ne pouvait en nommer plus de 150.

Son rôle.

Un Sénat ainsi nommé n'est pas une seconde chambre, et Louis-Napoléon l'explique dans sa constitution du 14 Janvier 1852: "Une autre assemblée prend le nom de Sénat... Le Sénat n'est pas, comme la Chambre des Pairs, le principal reflet de la Chambre des députés, répétant à quelques jours d'intervalle les mêmes discussions, sur un autre ton. Le Sénat est le dépositaire du pacte fondamental... C'est uniquement sous le rapport de grands principes sur lesquels repose notre société qu'il examine toutes lois et en propose de nouvelles à notre pouvoir législatif. Il remplit dans l'Etat le rôle indépendant, conservateur des anciens parlements".

Sénatus-consultes annulatifs.

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

Sénatus-consultes complémentaires ou modificatifs

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

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

Le plébiscite est donc un appel de l'Empereur au peuple. C'est pourquoi au lendemain de la chute de l'Empire, à l'Assemblée nationale, et pendant tout le temps de la République, le parti bonapartiste s'appellera le parti de l'appel au peuple.

Les sénatus
consultes
qui ont mo-
difié la
constitu-
tion de 1852

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

Le Sénatus
consulte du
7 novembre
1852 éta-
blissant
l'Empire.

Il y a d'abord un premier Sénatus consulte modificateur de la constitution de 1852, c'est celui du 7 Novembre 1852, qui établit l'Empire. Une des cinq bases de la constitution du 14 Janvier, c'est un chef de l'Etat élu pour dix ans: c'est la reproduction de la constitution du 22 Frimaire de l'an VIII. Les consuls étaient d'abord nommés pour dix ans, puis Bonaparte se fait nommer consul à vie, puis Empereur. Sous le Second Empire, Louis-Napoléon ne passe pas par la période intermédiaire: de président de la République pour dix ans, il passe directement à l'Empire.

Ce sénatus consulte du 7 Novembre 1852 fut émis à la suite d'un voyage du Prince-Président dans le Midi. Il est accueilli partout, notamment à Toulouse et à Bordeaux, par le plus grand enthousiasme et le peuple crie: Vive l'Empereur. C'est une provocation à se faire nommer empereur. A Bordeaux, le prince président prononce un discours dans lequel il place la fameuse formule: "L'Empire, c'est la paix"; formule qui devait être démentie par l'expédition d'Italie, par l'expédition du Mexique et par la guerre de 1870.

Le plébiscite a lieu le 21 et le 22 Novembre sans liberté de la presse et sans liberté de réunion. Il y eut 7.820.000 votes favorables; il n'y eut que 253.000 opposants, par conséquent 1 opposant sur 13 environ.

L'Empire dure du 7 Novembre 1852 au 4 Décembre 1870. Il y eut toute une série de sénatus consultes, notamment ceux du 25 Novembre 1852 et du 17 juillet 1856, qui organisent l'Empire.

L'Empire Libéral.

L'évolution
de l'Empi-
re autori-
taire vers
l'Empire
libéral.

Il y a deux périodes dans le Second Empire: la période qui va de 1852 à 1860: c'est l'empire autoritaire, et la période qui va de 1860 à 1870: c'est l'empire libéral.

De 1852 à 1860, on a les institutions dictatoriales qui viennent d'être indiquées, qui se complètent naturellement par toute une législation des libertés en harmonie avec l'absence de liberté politique. Il ne faut pas de liberté de la presse, de liberté de réunion, de liberté d'association, et il y a

alors, de 1852 à 1860 notamment, un système excessivement ingénieux sur la liberté de la presse, c'était le système des avertissements. Chacun peut écrire ce qu'il veut; par conséquent pas de censure préalable. Seulement si on écrit un article qui ne plaît pas au gouvernement, la direction de la librairie et de l'imprimerie vous envoie un premier "avertissement". Cela n'a pas d'importance. Second avertissement: le journal est suspendu. Troisième avertissement: le journal est supprimé.

A partir de 1860, un autre régime commence, avec une évolution progressive, car Louis-Napoléon, comme il l'avait annoncé, voulait la liberté, mais seulement quand son régime serait solidement établi. Dans cette seconde période, la législation sur la presse se desserre, la législation sur l'association devient plus libérale. Il y a même la loi de 1864, qui permet les coalitions d'ouvriers.

Décret
du 24
Novembre 1860

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

1° Restriction des droits de l'Empereur

2° Evolution du Sénat vers la qualité de seconde chambre législative.

Et 3° dépendance accrue des ministres à l'égard des chambres.

L'adresse
en réponse
au dis-
cours du
trône.

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

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

Création des
ministres d'Etat. En second lieu le décret du 24 Novembre 1860 crée des ministres d'Etat. Ces ministres d'Etat entre-

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

ELABORATION DE LA CONSTITUTION ACTUELLE

1^o Guerre de
1870. Chute de
l'Empire.

La République et par conséquent notre constitution sont sorties de la guerre franco-allemande de 1870-1871. Il y a là une série d'événements qui étaient déjà un peu oubliés en 1914 et qui maintenant sont complètement relégués dans l'ombre par la grande guerre de 1914. Il est cependant nécessaire de les connaître.

Bismark méditait depuis longtemps la guerre contre la France et malheureusement le gouvernement français, et principalement l'impératrice, n'ont pas montré pour la guerre toute l'horreur qu'il aurait fallu. Bismark est bien responsable, puisque c'est lui qui a falsifié la dépêche que notre ambassadeur, Benedetti, avait envoyé d'Ems à Napoléon III, de façon à faire croire que la France avait été outragée. C'est Bismark qui a créé volontairement, sciemment, le casus belli. Le mensonge dans l'intérêt supérieur de l'Etat est un moyen de politique traditionnelle de l'Allemagne. Nous l'avons revu en 1914 à propos de la fable des avions français sur Nuremberg.

L'empereur Napoléon III, en sa qualité de neveu du grand chef de guerre qu'était Napoléon Ier, et d'autre part en sa qualité d'empereur, chef des armées, devait prendre lui-même la direction des opérations militaires; c'est ce qu'il fit; il la prit effectivement en courant des dangers, et non comme Guillaume II qui se mettait à l'abri dans de profonds souterrains. Même quand ce n'est pas bien en France, c'est tout de même moins mal que chez les voisins.

Napoléon III se mit à la tête des troupes et lorsqu'il vit que tout était perdu, il se mit au premier rang, espérant être touché d'une balle, mais il ne reçut qu'une balle morte dans sa cravate. Lorsque l'ar-

(9)

IO4 bis DROIT CONSTITUTIONNEL-1ère année -(B) IO4bis

Le vote du budget par chapitre.

Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 admit le vote par chapitre pour le vote du budget, c'est-à-dire empêcher l'Empereur de disposer librement des crédits votés pour un ministère.-Le sénatus-consulte du 16 juillet 1866 donne le droit d'amendement.- Le sénatus-consulte du 14 mars 1867 augmente les droits du Sénat sur les lois.

Le grandSénatus-consulte du 8 septembre 1869.

On arrive ainsi au grand sénatus-consulte du 8 septembre 1869. Ce sénatus-consulte: 1°-partage l'initiative des lois entre l'Empereur et le corps législatif: "art. 1: l'Empereur et le corps législatif ont l'initiative des lois" 2° augmente le pouvoir législatif du Sénat: "art. 5: Le Sénat peut, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, décider qu'elle sera renvoyée à une nouvelle délibération du corps législatif". Par conséquent, le Sénat lui-même ne modifie pas la loi, mais il dit au corps législatif que des points peuvent être modifiés et il renvoie la loi pour l'étudier à nouveau.- 3° On marche vers le régime parlementaire: "art. 3: Les ministres peuvent être membres du Sénat et du corps législatif; ils ont entrée dans l'une et l'autre assemblées et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent". Par conséquent ce n'est plus le ministre d'Etat qui entre dans le corps législatif, ce sont les ministres à portefeuille; d'autre part, ces ministres à portefeuille peuvent être pris dans le corps législatif.

On voit donc avec quelle lenteur se fait l'évolution: 1°- conseillers d'Etat, 2° ministres d'Etat, 3° ministres avec portefeuille.

Nomination du bureau par le Corps législatif.

Enfin, réforme importante: les chambres nomment leur bureau. Jusque-là c'était l'Empereur qui nommait le président et qui, même, fixait le traitement du président. A partir de 1869, (art. 6 du sénatus-consulte) à l'ouverture de chaque question, le Corps législatif nomme son président, ses vice-présidents, ses secrétaires; et ses questeurs.

Le droit d'interpellation.

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

Le vote du budget.

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

Mais le plus important de ces documents, c'est le sénatus-consulte du 21 mai 1870 fixant le consti-

Le Sénatus-consulte du 20 avril 1870 fixant la constitution, approuvé par le plébiscite du 8 mai.

tution de l'Empire. C'est le pendant de l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire, qu'on a vu pendant les Cent jours, en 1815. Voici quelle est la formule du plébiscite par lequel le peuple sera appelé à statuer sur ce sénatus-consulte Décret de l'Empereur du 20 avril "Le peuple approuve les réformes libérales opérées dans la constitution depuis 1860 par l'Empereur, avec le concours des grands corps de l'Etat et ratifie le sénatus-consulte du 20 avril 1870".

Dans ce décret convoquant le peuple, il y a quelque chose de tout à fait particulier : l'Empereur ne demande pas pour lui et pour son régime l'approbation du peuple. Il avait voulu mettre: Le peuple donne une nouvelle preuve d'attachement à l'Empereur et à sa dynastie. Mais Emile Ollivier fait supprimer cette formule et le peuple est simplement appelé à approuver les réformes libérales opérées depuis 1860.

Le plébiscite du 8 mai 1870.

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

Le plébiscite donne les résultats suivants : 7.350.142 oui, et 1.538.825 non. D'autre part, il y a 112.975 bulletins nuls.

C'est la première fois qu'on trouve une opposition aussi considérable dans un plébiscite, mais tout de même il y a 7 millions 1/2 d'approbations. Le grand nombre de "non" vient en partie de ce que l'opposition républicaine et démocratique a grandi. Cela vient aussi de la formule du plébiscite "le peuple approuve les réformes libérales". Alors les intransigeants de droits, représentés notamment par "l'Univers", au point de vue catholique, conseillent de voter non ou de s'abstenir, parce que le plébiscite comporte l'approbation des principes de 1789. D'autre part, l'organe de l'Empire autoritaire "le Pays" dit: "Nous conseillons de voter oui; et nous pensons non". C'était conseiller de voter: non.

Dans ce plébiscite, les dispositions fondamentales sont celles des art. 19 et 20, qui confirment le régime parlementaire: les ministres entreront aux chambres, et y auront droit de parole; ils seront entendus comme ils le veulent.

C'est le dernier plébiscite de l'Empire. Nous sommes en 1870 et à l'Assemblée Nationale, il n'y aura pas un seul député bonapartiste. C'est ce qui prouve la vanité des plébiscites.

NOTE : Les étudiants qui désireraient sur l'histoire constitutionnelle de la France, des renseignements complémentaires, les trouveraient dans l'ouvrage de M. DES-
LANDRES, Histoire constitutionnelle de la France, 1932.

Sedan
(2 Septembre
1870).

mée fut décidément vaincue, il ne s'en alla pas en Angleterre ou en Hollande, comme Guillaume II. Le 2 Septembre 1870, à la suite de manoeuvres extrêmement désastreuses, comme vous pouvez vous en rendre compte, l'armée française tout entière était cernée dans la cuvette de Sedan avec les Allemands sur les hauteurs, il n'y avait qu'à tirer à l'aveugle avec des canons pour tout massacrer; l'armée est donc prisonnière, l'empereur prisonnier, il rend son épée au roi de Prusse. Evidemment, on le traite comme un chef, on ne le met pas dans un camp de repréailles avec une gamelle, il est prisonnier, ce qui est déjà une situation tragique.

Régence de
l'Impératrice.

L'impératrice est donc régente. Il faut rendre hommage à la mémoire de l'impératrice; elle a eu le sentiment de la grandeur française; malheureusement, elle n'avait pas eu peur de cette guerre, au contraire, elle la souhaitait, croyant que ce serait une victoire pour la France, et aussi une victoire pour la dynastie à laquelle elle appartenait; seulement elle n'était que régente et puis tout de même, elle était Espagnole. Elle était devenue française par son mariage, mais la France ne pouvait pas supporter d'être gouvernée à ce moment par une régente et encore par une femme d'origine étrangère.

2° Le Gouvernement provisoire du 4 Septembre 1870 ou gouvernement de la Défense Nationale.

Le 4 Septembre 1870 la nouvelle du désastre de Sedan arrive à Paris; il y a des troubles populaires, l'impératrice avait pensé à résister, mais elle quitte les Tuileries dans une voiture de location, dans un "fiacre" elle se rend un moment chez son dentiste, le docteur Evens, Avenue du Bois de Boulogne.

Vous voyez quelle était la situation: l'empereur est prisonnier, la régente est en fuite. Il n'y a plus rien; c'est alors que les députés de Paris, Emmanuel Arago, Jules Favre, Jules Ferry, Gambetta, déclarent: "C'est nous qui gouvernons la France". Ils s'adjoignent le général Trochu. Ce Trochu était célèbre parce qu'il avait un plan; on disait même qu'il l'avait déposé chez un notaire pour qu'on ne le lui vole pas; avec ce plan il devait mettre les Allemands immédiatement hors du territoire français.

C'est un gouvernement de fait.

Donc, le gouvernement se l'adjoint, c'est le Gouvernement de la Défense Nationale, le gouvernement du 4 Septembre, qui est donc un gouvernement de fait, et rien ne le légitime, sinon qu'il s'empare des centres des communications, qu'il s'installe dans les bâtiments officiels, qu'il se met à communiquer avec les provinces et qu'il dit: "c'est nous qui gouvernons la France". Ceci est important pour la suite de nos explications.

En second lieu, c'est un gouvernement parisien;

C'est un gouvernement parisien.

c'est Paris qui gouverne la France, par l'intermédiaire de ses députés; il en résulte ce que vous devinez, c'est que ce gouvernement n'a des forces que s'il est dans Paris; or, Paris est assiégé par les Allemands, donc ce gouvernement de la Défense Nationale va être isolé dans Paris; il n'en peut pas sortir, et d'autre part, du moment que Paris est investi, il ne peut pas communiquer avec la France. C'est alors qu'il va se scinder : Gambetta sort de Paris en ballon, naturellement en ballon sphérique, puisque les dirigeables n'existaient pas. On choisit un jour où le vent est favorable et souffle du Nord-Nord-Est, et Gambetta sort de Paris. Les Allemands essaient de tirer sur le ballon mais ne l'atteignent pas et Gambetta s'en va à Tours.

La "délégation de Tours".

Là, il constitue ce qu'on appelle la délégation de Tours. Mais les Allemands s'avancent, car en 1870, l'invasion allemande n'a pas été aussi sauvage qu'en 1914, mais elle était beaucoup plus étendue, puisqu'elle atteignit 43 départements.

La "Délégation de Bordeaux".

Les Allemands vont jusqu'à la Loire, où se livrent les combats de la Loire, et alors le Gouvernement de la Défense Nationale envoie une délégation à Bordeaux. Vous voyez ce système de délégation, Paris envoie à Tours, Tours envoie à Bordeaux.

Convocation des électeurs pour élire une Constituante.

Donc: 1°- Gouvernement de fait; 2°- délégations envoyées en province; 3°- Ce gouvernement a une importance historique parce que c'est lui qui a convoqué l'Assemblée Nationale, et c'est cette Assemblée qui a fait la constitution qui nous régit aujourd'hui. En effet, la première préoccupation du gouvernement de fait, c'est d'en appeler aux électeurs, au peuple souverain, afin de rentrer dans la légitimité du suffrage universel. Le gouvernement s'installe le 4 Septembre 1870, et le 8 Septembre 1870, quatre jours après, il adresse au peuple français une proclamation suivie d'un décret; ce décret convoque les électeurs pour le 16 Octobre, à l'effet d'élire une Assemblée Nationale constituante. Mais voyez quels sont les événements, voyez quelle est la situation du pays ! Il y a 43 départements envahis, la moitié de la France ! Dans ces conditions, il est impossible de faire des élections; alors un nouveau décret renvoie les élections au moment où les circonstances deviendront favorables; elles deviennent possibles par la convention d'armistice du 27 Janvier 1871.

Elections à la faveur de l'armistice du 27 Janvier 1871, le 8 Février 1871.

Donc, on suspend bien les hostilités, mais dans la convention d'armistice, il y a aussi cette clause que, à la faveur de la suspension des hostilités, sera librement nommée une Assemblée Nationale qui sera chargée de traiter des conditions de paix avec l'Alle-

magne.

Vous devinez dans quelles conditions ont lieu ces élections du 8 Février 1871; il n'y a plus de gouvernement régulier, la France est vaincue, envahie, occupée; ce sont les autorités militaires allemandes qui sont chargées ou qui se chargent de faire afficher les convocations des électeurs, qui transmettent toutes les pièces officielles, et par conséquent, c'est dans un sentiment d'universel désarroi que se font ces élections.

Sentiments des Français; double réaction, traditionnelle et révolutionnaire.

Il faut connaître ce sentiment pour comprendre la composition de l'Assemblée, et, de la composition de l'Assemblée découlera naturellement le caractère de notre constitution de 1875. La France est douloureusement vaincue, elle est humiliée, elle est abattue et alors, en pareille circonstance, quelles sont les réactions du peuple? Elles sont doubles, il y a d'abord la réaction révolutionnaire; il y a d'autre part la réaction conservatrice.

La masse du pays, dans ces épreuves douloureuses revient aux traditions d'autrefois; on pense tout de même à la gloire de la France de Louis XIV, au bon roi Henri IV, et aux traditions religieuses: Jeanne d'Arc, St Vincent de Paul; il en résulte qu'on va avoir une Assemblée à tendances monarchistes et religieuses.

L'autre réaction, la réaction d'extrême gauche, révolutionnaire, nous l'avons avec l'insurrection de la Commune, le 18 Mars 1871; mais cette insurrection sera assez rapidement étouffée, tandis que le mouvement vers la tradition; vers la conservation, vers les formes du passé, restera, et impressionnera profondément notre constitution.

3° L'Assemblée Nationale de 1871.

Dans ces conditions, comment va être l'œuvre de cette Assemblée?

Lignes générales de son œuvre.

Deux idées dominantes sur l'élaboration de notre constitution; d'abord cela va être une constitution républicaine qui sera faite par une assemblée monarchiste; ceci n'est rien, ce qui est plus important, c'est que la constitution va être faite par une assemblée monarchiste à laquelle on a contesté le pouvoir de faire une constitution.

a) La Constitution de 1875 a été faite par une assemblée dont le pouvoir constituant était discuté.

En effet, il s'est produit ceci: l'Assemblée Nationale élue le 8 Février 1871, à la faveur de l'armistice, était élue en vertu de la convention d'Armistice; elle était élue pour traiter ces conditions de paix; par conséquent, le parti républicain, en voyant qu'il est en minorité dans cette assemblée, va dire: "Mais parden, vous avez une mission très précise: en vertu de la convention d'armistice, vous être chargés de traiter des conditions de la paix, et vous n'avez pas mission de faire une constitution". Et à plusieurs

Pourquoi lui de-mandait-on ce

reprises les républicains ont déposé des motions tendant à dissoudre l'Assemblée, afin qu'une assemblée ayant véritablement la mission constituante fût convoquée.

Remarquez quesi l'Assemblée Nationale n'avait pas la mission constituante, nous serions depuis plus d'un demi-siècle dans un état d'irrégularité; cela ne nous gêne pas, mais enfin, les juristes peuvent en souffrir, et, d'autre part, surtout à ses débuts, lorsqu'on attaquait la constitution de 1875, on disait que le monstre avait été fait par une assemblée qui n'en avait pas le droit. Quelle est la vérité ?

En réalité, c'était bien une Constituante.

Il faut revenir un peu en arrière; le 8 Septembre 1870, le gouvernement de la Défense Nationale convoque une assemblée nationale constituante, et puis une série de décrets renvoient les élections aux circonstances favorables; ces circonstances favorables sont fournies par l'armistice, par conséquent, c'est toujours la même assemblée dont il s'agissait dans le décret du 8 Septembre 1870, qui est élue le 8 Février 1871; donc c'est une assemblée nationale et une assemblée constituante. C'est d'ailleurs une question qui n'a plus d'intérêt actuellement.

b) La constitution de 1875 est républicaine, alors que la majorité de l'Assemblée est monarchiste.

Pourquoi la majorité était-elle monarchiste ?

En second lieu, c'est une constitution faite par une majorité monarchiste. Je vous ai expliqué tout à l'heure dans quelles conditions dramatiques se sont déroulées ces élections du 8 Février. Il y a eu aussi des incidents douloureux. Le gouvernement de la Défense Nationale avait une délégation à Tours avec Jules Simon, une à Bordeaux avec Gambetta; lorsque Gambetta reçoit le décret de convocation des électeurs, rendu par le gouvernement parisien à la faveur de l'armistice, il prend sur lui de le modifier. Gambetta est le grand homme de ce gouvernement; c'était Gambetta qui avait pris l'initiative de la Défense Nationale, c'est lui qui s'était chargé de lever des troupes, qui avait fabriqué des munitions, c'est lui qui avait dans une certaine mesure sauvé l'honneur du pays; il voulait continuer la défense afin de sauver ce qui pouvait être sauvé; et on dit maintenant, des historiens prétendent, que si on avait traité le 4 Septembre 1870, on aurait traité dans des conditions plus avantageuses et que le gouvernement de la Défense Nationale, en organisant la résistance, n'a fait que rendre le désastre plus grand. Je sais que les troupes de l'Empire avaient été insuffisamment commandées, mais qu'elles avaient combattu avec beaucoup de courage, et qu'en somme, le gouvernement de la Défense Nationale avait, dans une certaine mesure, sauvé l'honneur national. C'est donc Gambetta qui est l'homme de cette résistance, il est véritablement le dictateur

Parce que les hommes de l'Empire ont été élus malgré Gambetta.

Gambetta et
Bismarck.

de la France. A ce moment-là, il prend sur lui de modifier le décret de convocation en décidant que toutes les personnes qui ont accepté une fonction publique depuis le 2 Décembre 1851 jusqu'au 4 Septembre 1870, seront inéligibles à l'Assemblée Nationale. Il ne voulait pas de gens de l'Empire.

C'est alors que nous avons connu cette suprême humiliation de voir Bismarck intervenir dans les affaires intérieures de la France et dans la réglementation des élections. Bismarck dit à Gambetta que dans la convention d'armistice du 27 Janvier, il y a "que les élections doivent être libres, et l'assemblée nationale librement élue". Donc: "si vous excluez toute une catégorie de citoyens, les élections ne seront plus libres". Gambetta résiste, les choses vont se gêner; alors on délègue à Gambetta (à Bordeaux) Jules Simon qui est un homme onctueux (il y a une lutte dramatique entre ces deux hommes, dont on a dit que Gambetta était le dogue et Jules Simon le chat. C'est le chat qui finit par l'emporter). Les hommes de l'Empire redeviennent éligibles.

Liberté et sérieux des élections à l'Assemblée Nationale.

M. Thiers a pu dire qu'aucune assemblée n'a été élue aussi librement que l'Assemblée de 1871; il y eut une seule élection contestée, il y eut cinq invalidations tout à fait honorables; c'étaient des préfets qui avaient été élus dans le département qu'ils administraient; or, l'Assemblée Nationale était élue par application de la loi de 1849 qui portait dans son article 82 que les préfets étaient inéligibles dans leur propre département. - Il y eut quatre préfets qui perdirent leur siège; quant au cinquième, comme il avait été élu dans deux départements, il fut invalidé pour le sien, mais élu pour l'autre.

Parce que les républicains voulaient la guerre jusqu'à la victoire.

Mais en outre du sentiment de désarroi, de crainte, qui ramenait aux conditions du passé, il y eut autre chose qu'il faut bien connaître, c'est (vous êtes trop jeunes pour connaître la portée de ces termes au cours de la dernière guerre) que, fin 1870 et commencement 1871, la question était de savoir si on allait continuer la guerre avec l'Allemagne ou non. Les "jusqu'au boutistes", ceux qui voulaient la résistance jusqu'à la victoire, c'étaient les républicains, c'était Gambetta et ses amis, et ceux qu'on a appelés, avec un sens péjoratif que vous devinez, les "défaitistes", ceux qui voulaient accepter la défaite et traiter immédiatement avec l'Allemagne, c'étaient les monarchistes, les conservateurs. On avait fait les élections sur cette question "Voulez-vous ou non continuer la guerre?"

Quand on consulte un pays sur la question de savoir s'il veut continuer la guerre, en général il ré-

pond "non" et comme ceux qui voulaient la guerre étaient républicains, les monarchistes emportèrent la majorité à l'Assemblée Nationale; voilà comment nous avons une constitution faite par une assemblée dont on a contesté le pouvoir, et par une assemblée monarchiste.

Pourquoi cette majorité fit-elle une constitution républicaine?

Pourquoi cette assemblée monarchiste a-t-elle fait une constitution républicaine ?

Défaut d'entente entre les monarchistes.

Parce que le parti monarchiste qui comprenait environ 500 membres contre 200, c'est-à-dire une majorité écrasante, était divisé sur la monarchie, de sorte que Thiers dit un jour à l'Assemblée: " La République est le gouvernement qui nous divise le moins. Il n'y a qu'un trône, et vous êtes trois pour vous y asseoir."

C'est parce que les partis monarchistes ne sont pas arrivés, par suite des circonstances que je vais vous indiquer, à avoir un candidat unique, que la monarchie n'a pas été faite en 1873 et 1874.

Je ne dis pas, et je n'en sais rien, personne d'ailleurs n'en sait rien, je ne dis pas que si, en 1874 ou 1875, l'Assemblée Nationale avait fait une monarchie, nous l'aurions encore, mais en Angleterre et en Italie, il y a encore une monarchie.

Les trois prétendants au trône.

Quels étaient les prétendants ?

C'était tout d'abord le Prince Impérial, fils de Napoléon III; le Prince Impérial comptait à l'Assemblée Nationale peu de partisans. Le groupe de l'Appel au Peuple, ou bonapartiste, comprenait 3 ou quatre députés, mais il grandira aux élections partielles; à ce moment on considère le Second Empire comme responsable du désastre de 1870 et on n'est pas près de revenir à la dynastie impériale.

Les vrais concurrents sont : le Comte de Chambord et le Comte de Paris.

Je vous ai déjà parlé du comte de Chambord, qui était le fils du duc de Berry; assassiné par Louvel en 1820 et qui porta à sa naissance le nom de duc de Bordeaux. C'est le petit-fils de Charles X, le fils du fils cadet de Charles X, l'aîné étant le duc d'Angoulême. C'est le représentant du parti légitimiste. C'est le représentant de la branche aînée des Bourbons. Il descend de Louis XIV. Il appartient à cette dynastie qui est tombée en 1830 avec Charles X, au moment des Journées de Juillet.

Son concurrent, c'est le Comte de Paris. Le comte de Paris est le petit-fils de Louis-Philippe Ier, roi des Français, qui a régné de 1830 à 1840; il y a des fils de Louis-Philippe, à ce moment-là qui sont: Aumale, Joinville, Nemours, mais lui, comte de Paris, est le fils du fils aîné de Louis-Philippe, du duc

d'Orléans qui est mort en 1842 à Neuilly d'un accident de voiture (sa voiture, attelée de deux chevaux, était dans l'avenue de Neuilly, lorsque les chevaux s'emballèrent; le duc d'Orléans se leva pour parler au cocher, il tomba et se tua; une chapelle commémorative, route de la Révolte, marque l'emplacement de l'accident). Ce fut d'ailleurs un événement qui ébranla la monarchie de Juillet, parce que le duc d'Orléans était très populaire et très estimé.

Les Orléans descendent de Monsieur, frère du roi Louis XIV; ils ont dans leur ascendance le "Régent" pendant la minorité de Louis XV; Philippe Egalité, qui était membre de la Convention et vota la mort de Louis XVI. Le fils de Philippe Egalité, enfin, c'est Louis Philippe Ier, roi des Français. Le comte de Paris était fils du duc d'Orléans et d'une princesse de Mecklembourg.

Les partis et le personnel de l'Assemblée. Extrême droite légitimiste.

Quelle va donc être l'Assemblée? Nous avons une extrême-droite qu'on appelle "les bonnets à poils". Ce sont des gens qui sont très honorables, qui arrivent de leur province, qui ont de l'idéalisme, de l'éloquence; j'ai connu des survivants, notamment M. de Belcastel, député de la Hte-Garonne, qui était un grand orateur de congrès eucharistique. Ils se caractérisaient par un dévouement ardent au trône, à l'autel, par la ferveur, la piété pour Dieu et le roi. Ils étaient des nobles de province, sympathiques et estimables. Leurs descendants existent encore aujourd'hui, sont fort estimés chez eux, mais tenus systématiquement en dehors de toutes les affaires publiques, même les affaires municipales. C'étaient les légitimistes, parce qu'ils étaient partisans de la monarchie légitime de la branche aînée des Bourbons.

Droite et Centre droit.

Le centre droit comprenait les Orléanistes, partisans de la branche d'Orléans.

Le groupe Target.

Il y avait les indécis, comme toujours, notamment le groupe charnière, le groupe Target au centre, prêt à se porter à droite ou à gauche et à tirer profit de ces manœuvres.

La gauche.

La gauche, qui comprenait des républicains de la veille; il y avait Jules Favre, Jules Grévy, Jules Simon, Jules Ferry, qu'on appelait les quatre Jules.

L'extrême-gauche.

Dans le groupe de la Montagne, il y avait un nommé Clavier, député de Marseille, qui parlait beaucoup et qu'on appelait "la plus grande des bouches du Rhône".

C'était une grande assemblée, composée d'hommes honnêtes.

Histoire de l'Assemblée. Siège de l'Assemblée.

Où va se réunir cette assemblée ?

Elle ne peut pas se réunir à Paris, qui était occupé par les Allemands; sa première mission était de traiter des conditions de paix avec l'Allemagne, elle

A Bordeaux, le ne peut donc pas rester sous l'autorité allemande; elle temps de signer ne peut pas se réunir à Versailles où sont également et ratifier le les Allemands, elle se transporte à Bordeaux qui apparaît de Francfort comme une sorte de capitale du temps de guerre; fort.

elle siège à l'Opéra de Bordeaux, le Grand-Théâtre, pour lui donner son nom. C'est une oeuvre de l'architecte Gabriel qui a été célèbre au 18^e siècle, qui est l'auteur, notamment, des deux pavillons de la Place de la Concorde, le Ministère de la Marine et celui de gauche où se trouvent des hôtels et des cercles, et aussi de différentes maisons de la rue de Tournon. C'est un grand architecte et ce théâtre de Bordeaux est un des plus beaux bâtiments de France.

Donc, l'Assemblée siège au Théâtre, le bureau est sur la scène, la tribune des orateurs est devant, les députés, au nombre de 750 environ, occupent l'orchestre et le parterre, les loges, et le public est admis aux autres places.

On ne reste à Bordeaux que peu de temps, le temps de signer et ratifier le traité de Francfort.

M. Thiers revient avec le traité de Francfort, il le fait signer et ratifier par cette Assemblée; mais alors, scènes tragiques; les députés d'Alsace et de Lorraine ne sont plus députés de départements français, on leur dit que les députés représentent la France tout entière, qu'ils peuvent donc rester, mais ils s'en vont; c'est alors que Keller a lu la protestation célèbre proclamant que l'Alsace ne sera jamais allemande. Cette scène a son émouvante contrepartie dans le retour des députés d'Alsace-Lorraine accueillis par Clemenceau à la tribune.

Lorsque le traité est ratifié, l'Assemblée n'a plus de raison de rester à Bordeaux, elle se demande où elle va aller; il y a unanimité sur ce point qu'on n'ira pas à Paris; le peuple de Paris fait peur aux conservateurs, c'est ce peuple qui fait toutes les révolutions et une assemblée ne veut pas siéger au milieu du peuple parisien. On discute longuement sur la ville où l'on se transportera; Bourges a beaucoup de partisans, il y avait eu le roi de Bourges; c'était le centre de la France, loin du peuple de Paris; on s'arrête également sur Orléans, à proximité de Paris par la voie ferrée.

Il ne faut pas oublier que les progrès réalisés depuis cette époque au point de vue des chemins de fer sont de peu d'importance, la vitesse est sensiblement la même qu'alors.

puis à Versailles.

On s'arrête finalement à Versailles et l'Assemblée va encore siéger dans un théâtre. Elle siège au théâtre qui avait été bâti sous Louis XV, théâtre qui existe encore aujourd'hui, où le Sénat a siégé jusqu'en

1879; il se trouve dans le pavillon du Palais de Versailles, à côté de l'hôtel des Réservoirs; c'est une salle tout à fait remarquable par la richesse de ses sculptures. Il y a encore sur la scène l'aménagement qui avait été fait et le décor qui représente un salon rustique, décor posé sous le second Empire où l'on a donné une représentation.

On y mit la tribune qui était celle du Conseil des Cinq-Cents à Saint-Cloud (vous savez qu'au 18 Brumaire, le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens, sur le conseil de Napoléon, étaient venus à St-Cloud pour se mettre soi-disant à l'abri, et qu'ils s'étaient seuls devant les grenadiers de Bonaparte. On avait donc transporté à Versailles la tribune du conseil des Cinq-Cents. Quelques jours après, le Palais de St-Cloud était incendié par la Commune.

Mécontentement
des Parisiens,
La Commune.

Mais le peuple de Paris n'est pas satisfait de ce témoignage de méfiance que vient de donner l'Assemblée Nationale en se transportant à Versailles. Louis Blanc, député, avait dit lorsqu'il s'était agi de transporter le siège de l'assemblée: "Paris est calme, absolument calme." N'empêche que la Commune va éclater quelques jours après, le 18 Mars 1871.

La Commune est un mouvement extrêmement trouble et complexe qui a commis des horreurs que personne ne peut pardonner, d'abord le massacre des otages, ensuite l'incendie stupide d'une quantité de bâtiments parisiens: la Cour des Comptes, à l'emplacement actuel de la gare du Quai d'Orsay, le Palais des Tuileries, etc.

Le Louvre fut sauvé à grand peine des pétroleurs; il faut se rendre bien compte de ce qui se passe dans ces périodes de trouble. Observez ce qui s'est passé récemment en Espagne. Les catholiques espagnols, lorsqu'en France on fit la séparation de l'Eglise et de l'Etat et qu'on expulsa les congrégations, se sont demandé pourquoi les catholiques français n'avaient pas bougé. En Espagne, qu'ont-ils fait? Dans une petite ville comme Malaga, on a brûlé plus de cent églises; comment l'a-t-on fait? Ce sont vingt gamins de 15 à 23 ans, avec des bidons d'essence, qui sont allés incendier ces églises, et personne n'a bougé. Lorsqu'il s'agit d'horreurs, comme les massacres de Septembre, les massacres dans les prisons aux Carmes, à l'Abbaye, ce sont quelques centaines d'individus qui ont fait ces massacres, personne ne les en a empêchés.

La Commune, c'est cela, ce sont des gens qui se sont emparés de Paris et personne ne les a arrêtés. A ce moment, vous voyez, la Commune tient Paris, et l'Assemblée Nationale qui représente la France est à Versailles. C'est de cette période que date l'expres-

"Les Cours de Droit"

Répétitions Ecrites et Orales

sion "les Versaillais" et aussi "les ruraux" car cette assemblée de Versailles, ce sont des ruraux, ce sont des gens de la campagne, de la province. Il y a un grand malentendu qui durera jusqu'en 1879.

Voilà donc l'Assemblée.

Essais de restauration de la monarchie.

L'assemblée nationale qui doit faire notre constitution, comment n'arrive-t-elle pas à s'entendre sur la monarchie ?

Le Prince Impérial, laissé de côté pour le moment n'a pas de chance; il mourra au service de l'Angleterre, dans la campagne contre les Zoulous. On dit qu'il avait une mauvaise selle, parce qu'il était obligé de faire des économies, et qu'au moment de monter à cheval, la courroie s'est rompue et qu'il est tombé entre les mains des Zoulous.

Restent seuls en ligne le Comte de Paris et le Comte de Chambord. Mais le comte de Chambord est né en 1820, il a donc 50 ans, il est marié depuis longtemps, il n'a pas d'enfants, peu d'espoir d'en avoir. Donc, lui, le seul survivant de la branche aînée des Bourbons, le seul représentant de la monarchie légitime, mourra, et la branche aînée mourra avec lui. Donc, le seul représentant désormais sera le comte de Paris. Alors, après deux années de luttes, pendant les vacances de 1873, les orléanistes feront ce raisonnement: "il faut reconnaître les droits du comte de Chambord; nous hériterons de lui la légitimité."

Entrevue de Frohsdorf: Réconciliation du comte de Chambord et du comte de Paris.

Chambord accepte cette combinaison, il sera le seul prétendant au trône. C'est dans ces conditions qu'a lieu la fameuse entrevue de Frohsdorf en Autriche. Le comte de Chambord en avait rigoureusement réglé le protocole: le comte de Paris se présentera et déclarera au comte de Chambord qu'il le reconnaît comme le seul prétendant légitime au trône et demande seulement à reprendre sa place dans la famille, à son rang.

Les choses se passent comme le protocole l'avait indiqué. Le comte de Paris reconnaît son cousin comme seul prétendant et déclare vouloir reprendre son rang dans la famille. La réconciliation est d'ailleurs de pure forme et lorsque le comte de Chambord mourra, le Comte de Paris ne sera pas admis à ses obsèques.

Toutefois cette monarchie légitimiste n'aboutira pas, à raison de l'intransigeance du comte de Chambord au sujet de la question du drapeau.

Conditions mises par le comte de Chambord à son retour.

A la suite de l'entrevue de Frohsdorf, les monarchistes sont dans la joie; ils s'imaginent qu'ils vont établir instantanément la monarchie au profit du comte de Chambord, mais celui-ci y met des conditions il ne veut pas être appelé par l'Assemblée Nationale; il veut remonter sur le trône en vertu de son seul

Un évènement
particulier.

droit, du droit divin, comme l'avait fait Louis XVIII; il avait imaginé un cérémonial particulier, il aurait pris le Président de la République, Maréchal de Mac-Mahon, par le bras, tous les deux ensemble seraient entrés dans la salle des séances de l'Assemblée Nationale, il y aurait eu des acclamations et c'eût été tout.

Le Comte de Chambord vient donc à Versailles et fait dire au Maréchal de Mac-Mahon qu'il est là; il descend dans un modeste entresol qu'on voit encore; seulement le Maréchal de Mac-Mahon, c'est le soldat avec son manuel; il est à la tête de la République, il observe le règlement; le règlement est que le Comte de Chambord doit s'en aller; alors il ne veut pas le recevoir.

Le drapeau blanc.

En outre, il y avait la question du drapeau: le Comte de Chambord, représentant la monarchie légitime, voulait le drapeau blanc; il rejetait le drapeau tricolore qui avait été le drapeau de la Révolution et le drapeau de l'Empire, le drapeau de la monarchie usurpatrice de Juillet.

La France était habituée au drapeau tricolore, que l'on considérait non comme celui d'un régime, mais comme celui de la France, en dépit de l'interruption de 1814 à 1830; c'était le drapeau tricolore que Napoléon avait promené triomphalement dans toute l'Europe; il avait été le drapeau de la conquête de l'Algérie; puis l'armée tenait à ce drapeau qui avait été celui de 1870, guerre malheureuse, mais honorable, et à raison même de ces malheurs on s'y attachait.

L'obstination
du comte de
Chambord fait
échouer la
tentative de
restauration.

Chambord ne veut rien entendre; on lui dépêche un député des Basses-Pyrénées, Chesnelong, qui va négocier avec lui; on lui offre un pavillon personnel, qui serait un pavillon blanc fleurdelysé, un insigne de la monarchie, il ne veut rien entendre, il veut le drapeau blanc.

Causes de cette
obstination

Il y met une telle obstination qu'on a essayé de l'expliquer. On a dit que le Comte de Chambord, qui occupait à Frohsdorf un domaine de plusieurs milliers d'hectares, particulièrement giboyeux, ne tenait pas du tout à remonter sur le trône de France; on a dit qu'il ignorait la France. Il était né en 1820, avait quitté la France en 1830; de 1830 à 1870 il s'est donc écoulé 40 ans pendant lesquels il a été hors de France et par conséquent il peut s'imaginer que la France acceptera le drapeau blanc.

M. Le Corbeillier a fait une pièce intitulée "le porte-drapeau", où il imagine l'hypothèse fantaisiste suivante: le comte de Chambord est né sous le nom de duc de Bordeaux, après l'assassinat de son père, le duc de Berry; c'est un enfant posthume, on a

même dit beaucoup de choses sur cette naissance comme sur tous les événements historiques; il y a eu des légendes qui se sont formées, on a dit que la Duchesse n'avait pas eu du tout d'enfant, qu'elle avait eu une fille et qu'elle y avait substitué un petit garçon, ce petit garçon qui serait devenu le Comte de Chambord. M. Le Corbeillier donc imagine que ce personnage s'aperçoit un jour de cette naissance, il a le sentiment qu'il représente simplement un principe, la légitimité; puisqu'il n'est que le représentant de ce principe, il se croit obligé d'être intransigeant Hypothèse romanesque. Quoiqu'il en soit, Chambord est intransigeant; il veut le drapeau blanc, il ne veut pas être élu; alors on recule devant ces difficultés. L'Assemblée ajourne l'exercice de son pouvoir constituant, mais à mesure que les années reculent, on s'apprivoise avec la République, puisque c'est la forme en fait du gouvernement de la France; on se fatigue de cette intransigeance qu'on ne comprend pas chez le comte de Chambord. "Toutes ces difficultés pour une serviette", disait le pape Pie IX.

De sorte qu'on arrive peu à peu à la République. M. de Falloux, dans les "Mémoires d'un royaliste", est extrêmement sévère pour le comte de Chambord, parce qu'il est persuadé, à juste titre d'ailleurs, que si Chambord n'avait pas manifesté cette intransigeance pour le drapeau, l'Assemblée Nationale établissait la monarchie; c'est à peu près évident. Cela ne veut pas dire d'ailleurs que la royauté aurait duré; mais en 1873, nous aurions eu un roi sur le trône de France; vous voyez donc toute l'importance qu'a cette histoire.

On pense donc faire seulement une constitution d'attente.

Nous avons donc des monarchistes qui font une constitution pour mettre à la tête un monarque, une constitution d'attente monarchique; on a fait un président de la République à l'image du roi d'Angleterre, de Louis XVIII, de Charles X et de Louis-Philippe, de sorte que lorsque les choses s'arrangeront, il n'y aura plus qu'à faire une petite révision insignifiante et le roi prendra la place du Président de la République. On ferait revenir le roi "dès les vendanges faites". Il n'y aurait qu'à changer le fauteuil présidentiel en un trône, opération très simple de tapisserie. Il en résulte que nous avons une constitution républicaine "transformable" comme certaines carrosseries d'automobiles; cette transformation doit s'opérer très facilement; donc la procédure de révision doit être très simple.

La majorité attendait, ou bien que le comte de Chambord renonçât à son intransigeance, ou bien qu'il se décidât à mourir et alors la légitimité passait au

comte de Paris. Monseigneur d'Hulst disait: " Je prie Dieu chaque jour qu'il ouvre les yeux de Monseigneur, ou qu'il daigne les lui fermer."

Le gouvernement du pays sous l'Assemblée Nationale.

Lente formation des institutions qui deviendront constitutionnelles.
1ère Période:

Gouvernement de M.Thiers, (jusqu'au 24 Mai 1873).

Les circonstances de fait.

Nous allons maintenant expliquer comment, sous la poussée des circonstances, l'Assemblée Nationale organise son gouvernement, le gouvernement du pays, pendant son existence, selon un type qu'il n'y aura ensuite qu'à faire passer dans la constitution.

Il faut penser aux difficultés formidables de cette période de notre histoire. La France est vaincue, par conséquent, la situation est difficile; il faut restaurer les finances publiques, il faut refaire une armée, sous les yeux de l'Allemagne vigilante; d'autre part, nous avons eu la Commune le 18 Mars 1871; c'est une situation qui laisse un malaise dans le pays, qui montre le péril toujours existant d'une révolution; et puis nous avons aussi l'occupation par l'Allemagne des provinces françaises, car l'Allemagne nous a montré en 1871 ce qu'elle aurait fait de la France si elle avait été victorieuse dans la Grande Guerre. Les alliés et nous, notamment l'Amérique, nous avons dit: " l'Allemagne réparera les dommages qu'elle a causés, elle les réparera parce qu'elle est une nation honnête, nous n'aurons pas à occuper de régions importantes de l'Allemagne."

Au contraire, en 1871, nous n'avions occupé aucune partie de l'Allemagne et n'avions causé aucun dommage, mais l'Allemagne nous demande tout de même une indemnité de guerre, ce n'est pas le paiement de réparations, c'est un véritable tribut; elle nous demande une indemnité, pensant nous écraser, car 5 milliards d'or sont une somme importante, et jusqu'au paiement de cette somme elle occupe les provinces de l'Est; à mesure qu'on lui paie un milliard, elle recule un peu, et si nous n'avions pas payé, elle serait encore à Verdun.

L'Assemblée Nationale a donc une grande tâche à accomplir; il faut qu'elle pourvoie à toutes ces difficultés; par conséquent il lui faut un gouvernement; d'autre part, à raison des circonstances que je vous exposais tout à l'heure, elle affirme qu'elle a le pouvoir constituant, mais elle n'est pas pressée, car elle ne sait pas qui mettre sur le trône.

Cette Assemblée siège de 1871 à 1876, ce qui est anormal; jusqu'à la mise en oeuvre de la constitution elle attend la fin des hésitations des orléanistes et des légitimistes et à cause de ces hésitations, il faut qu'elle gouverne la France pendant ce temps.

Nous avons eu des précédents; celui de la Convention; la Convention a gouverné le pays avec ses commissions et notamment le Comité de Salut Public et celui de la Sûreté Générale. C'étaient des comités de gouvernement. En 1848, l'Assemblée Constituante organise une commission exécutive qui disparaîtra au moment des Journées de Juin devant la dictature du Général Cavaignac, mais pas un seul moment l'Assemblée Nationale ne s'arrêtera à ces précédents; elle ne songea pas à confier le pouvoir à un comité exécutif, elle pense que le gouvernement doit être incarné dans un homme et un homme s'imposait à ce moment, c'était M. Thiers.

Résolution du
17 Février 1871.

M. Thiers, chef
du pouvoir exé-
cutif.

Raisons du
choix.

Résolution du 17 Février 1871.

C'est pourquoi par la résolution du 17 Février 1871, elle nomme M. Thiers chef du Pouvoir exécutif de la République française.

M. Thiers s'imposait :

1°- A raison de son passé.

C'était un homme politique illustre, il avait été ministre de Louis-Philippe à plusieurs reprises, il avait joué un grand rôle, il avait été ministre libéral en ce sens que c'était lui que défendait le libéralisme contre Guizot. Il avait une certaine conception du régime parlementaire, d'après laquelle il disait "le roi règne et ne gouverne pas". Il était le défenseur des prérogatives parlementaires.

2°- Il avait une réputation d'historien qu'aucun n'a égalée; ceux qui ont vécu à cette époque ou qui ont connu des hommes de cette époque ont lu son histoire de la Révolution et celle de l'Empire, qui avaient eu un succès ignoré de tous les historiens qui l'ont suivi; il n'y avait pas un petit bourgeois dans un chef-lieu de canton qui n'eût dans sa bibliothèque "l'Histoire de la Révolution et de l'Empire". M. Thiers était connu de la France tout entière.

3°- Il était indiqué par son opposition à la guerre.

La période du Second Empire avait été une période de tranquillité, on a dit du Second Empire ce qu'on a dit de l'ancien régime, et ce qu'on disait de la période de 1910, "qui n'a pas connu ce temps-là, n'a pas connu la douceur de vivre"; c'était aussi une période de grandes illusions. L'Empereur Napoléon III avait eu un prestige que nous comprenons aujourd'hui avec difficulté; il était le premier monarque d'Europe; à côté de lui, les autres monarques du continent apparaissent comme petits princes. L'Exposition de 1867 avait été un triomphe pour la France. On s'imagine

qu'on a une armée incomparable, avec des chefs qui n'ont pas de rivaux. Le Maréchal Niel dit: "il ne nous manque pas un bouton de guêtre." En effet, ce sont les fusils qui manquent, aussi les canons et enfin les munitions, mais les boutons de guêtre ne manquent pas.

Ensuite nous avons eu cette illusion de la déclaration de guerre. Le corps législatif du second Empire a été pris dans le piège de la dépêche d'Ems. Il s'agissait alors de régler la succession au trône d'Espagne; nous avions un candidat, les Allemands n'en voulaient pas; notre ambassadeur parle à Bismarck. Il rend compte de cette entrevue à Napoléon par dépêche; cette dépêche 'st falsifiée par Bismarck, et dans cette dépêche, Bismarck paraît avoir été grossier avec l'ambassadeur de France; alors l'honneur national est compromis et le Corps législatif, au milieu du plus grand enthousiasme déclare la guerre à la Prusse. A ce moment, M. Thiers est seul au corps législatif à s'opposer à la déclaration de guerre. Emile Ollivier prend alors la parole et a ce mot malheureux qu'il acceptait la responsabilité de la guerre "d'un coeur léger", et jusqu'à la fin de sa vie, il sera l'homme "au coeur léger". Le peuple parisien est tellement indigné de l'opposition de M. Thiers à la guerre (car tout le monde s'imaginait qu'on allait faire une promenade militaire jusqu'à Berlin) qu'il se transporte à la place St-Georges pour mettre le feu à son hôtel, (cet hôtel sera incendié d'ailleurs par la Commune et reconstruit ensuite au lendemain de la Commune).

Par conséquent, M. Thiers avait vu clair.

4°- Ensuite lorsque la France apparaissait décédément comme vaincue, M. Thiers, à raison précisément de son grand prestige; sa haute autorité, et son opposition à la guerre, avait entrepris une grande tournée auprès des cours européennes, afin d'obtenir d'elles une sympathie active, notamment auprès de la Cour d'Angleterre, sans succès; (les Anglais comprennent toujours trop tard; s'ils avaient compris en 1870, nous n'aurions pas eu la guerre de 1914 et s'ils avaient compris 15 jours plus tôt en 1914, nous n'aurions pas eu de guerre du tout). Cette tournée l'a grandi. La France entière est hypnotisée sur le résultat de ses tentatives, si bien qu'il est élu dans 26 départements, et comme il a des voix dans les départements où il n'est pas élu, il réunit sur son nom 2 millions de suffrages; par conséquent, lorsqu'il s'agissait de choisir un chef du pouvoir exécutif, M. Thiers lui-même, qui avait une certaine naïveté dans l'orgueil et une certaine sincérité dans la vanité, disait: "Je suis indiqué". En effet, il était indiqué.

Portée de cette résolution.

La résolution du 17 Février 1871 le nomme chef du pouvoir exécutif: "L'Assemblée Nationale dépositaire de l'autorité souveraine, considère qu'il importe, en attendant qu'il soit statué sur les institutions de la France, de pourvoir immédiatement aux nécessités du gouvernement et à la conduite des négociations." - Vous voyez que, dès le début, l'Assemblée Nationale affirme son pouvoir constituant: "en attendant qu'il soit statué sur les institutions de la France, il importe de pourvoir immédiatement aux nécessités du gouvernement et à la conduite des négociations." "Décrète: M. Thiers est nommé chef du pouvoir exécutif de la République française; il exercera ces fonctions sous l'autorité de l'Assemblée Nationale avec le concours de ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera."

Cette résolution est intéressante, elle affirme la pouvoir constituant de l'assemblée, elle nomme M. Thiers chef du pouvoir exécutif de la République française. Nous sommes encore à Bordeaux, le 17 Février 1871. Nous n'affirmons pas que le gouvernement régulier de la France, c'est la République; nous constatons seulement que, du moment que le monarque est absent, on est en république; mais si nous nommons M. Thiers "président" de la République, nous semblerons affirmer par là-même que nous avons une république comme gouvernement légitime, aussi nous ne donnons à M. Thiers que le titre de chef du pouvoir exécutif de la République française.

M. Thiers n'est pas content de son titre, il dit: "on m'appellera M. le Chef, et j'aurai l'air d'un cuisinier." Mais on lui répond: "vous êtes le président du conseil des ministres, on pourra vous appeler M. le Président."

Le Pacte de Bordeaux.

Voilà donc cette résolution du 17 Février 1871, dont les termes sont pesés; elle est le symbole de ce qu'on a appelé le Pacte de Bordeaux. Ce n'est pas un contrat dont les clauses auraient été écrites, c'est une espèce d'entente tacite entre M. Thiers et l'Assemblée, résultant des paroles prononcées à la tribune par M. Thiers et applaudies par l'Assemblée.

La forme du gouvernement est en fait la République. On va faire "l'essai loyal" de la république. Nous trouverons dans la suite cette expression. Mais M. Thiers ne fera rien en faveur de la république, il laissera faire les choses, il ne poussera pas l'Assemblée dans le sens de la république. Remarquez que M. Thiers à ce moment-là paraît bien l'homme de cette situation, puisque dans son discours de 1834, au moment des troubles dans le pays, troubles qui avaient la forme républicaine, M. Thiers avait dit à la tribune

de la Chambre des Députés : "la République tourne au sang ou à l'imbecillité." Par conséquent, c'était un Président de la République qui à ce moment-là ne paraissait pas très violemment républicain; seulement M. Thiers ne trouve pas mauvaise une république dont il est le président, - nous verrons dans la suite des évolutions analogues.

Vous voyez bien la situation: M. Thiers est chef du pouvoir exécutif, pas président; il est nommé sans durée limitée, sans même aucune fixation de durée; il exercera son pouvoir sous l'autorité de l'Assemblée Nationale, c'est-à-dire que l'Assemblée Nationale le renverra lorsqu'il lui plaira. Par conséquent, le chef du pouvoir exécutif est toujours responsable devant l'Assemblée. Remarquez que M. Thiers est député, il est membre de l'Assemblée Nationale et il le reste; il a été élu par 26 départements et il ne veut pas donner sa démission. Quand il est à la Chambre, il y est plus comme député que comme chef du pouvoir exécutif, et il entend exercer ses prérogatives de député, en même temps que celles de chef du pouvoir exécutif.

Constitution Rivet (31 Août 1871)

Constitution
Rivet, du 31
Août 1871:

M. Thiers, pré-
sident de la
République.

M. Thiers mène les négociations avec l'Allemagne et on veut le récompenser par la loi du 31 Août 1871, c'est cette loi qu'on appelle la constitution Rivet du nom du député qui l'a proposée. Cette constitution revêt une forme très remarquable et significative. Elle commence par l'affirmation du pouvoir constituant. L'Assemblée Nationale, à chaque occasion, affirme son pouvoir constituant dont elle n'use pas à raison précisément des difficultés entre Orléanistes et légitimistes. "L'Assemblée Nationale considérant qu'elle a le droit d'user du pouvoir constituant, attribut essentiel de la souveraineté dont elle est investie," dit: "nous avons le pouvoir constituant", mais il a fallu s'occuper de l'Allemagne, réprimer la Commune, etc.. par conséquent, nous avons eu beaucoup de choses à faire, mais nous conservons le pouvoir constituant. Mais à ce moment on donne à M. Thiers le titre de Président de la République. "Prenant en considération les services éminents rendus au pays par M. Thiers depuis 6 mois et les garanties que présente la durée du pouvoir qu'il tient de l'Assemblée"; elle en a fait un Président de la République; c'est un pas fait vers la République.

Portée de cet-
te loi.

Avec l'éloignement, nous ne nous rendons pas compte, mais à ce moment-là, ce fut un événement important que de qualifier M. Thiers de "Président de la

République", car chaque fois qu'on prononçait le mot de "république" dans cette assemblée, ce cri s'élevait sur les bancs des deux tiers de l'Assemblée: "provisoire". On ne voulait pas la république, mais il fallait récompenser M.Thiers, son titre de chef lui était désagréable, donc on le qualifie de Président de la République.

Il y a autre chose: ce président de la république sera en fonctions aussi longtemps que l'Assemblée elle-même; tant que l'Assemblée siégera, M.Thiers sera Président de la République. Art.I.- Le Chef du Pouvoir exécutif prendra le titre de Président de la République Française et continuera d'exercer sous l'autorité de l'Assemblée nationale, tant qu'elle n'aura pas terminé ses travaux, les fonctions qui lui ont été déléguées par décret du 17 Février 1871.

Mais Article 2, in fine: "... le Président de la République est responsable devant l'Assemblée. Thiers durera autant que l'Assemblée, mais l'Assemblée peut le renvoyer. Par conséquent, c'est, comme on le dit, un mariage dans lequel on se réserve la possibilité du divorce.

L'Assemblée avait compté sans le caractère de M.Thiers

L'Assemblée s'imaginait, avec la constitution Rivet, qu'elle allait être maîtresse du gouvernement, M.Thiers étant perpétuellement responsable devant l'Assemblée; mais elle se trompait sur la personnalité de M.Thiers.

M.Thiers était âgé, il avait 73 ans, mais il avait toute la vigueur et toute l'ardeur de la jeunesse; il avait besoin de gouverner, il n'aimait pas les apparences du pouvoir, il aimait le pouvoir pour lui-même et l'autorité pour elle-même; il se croyait une compétence universelle. Sur un bateau, pendant la tempête, disait-on, il donnait des conseils au capitaine!

Il était petit, c'est à peine si, sur la pointe des pieds, il apparaissait au-dessus de la tribune; son célèbre toupet de cheveux ne le grandissait guère. Les gens de la Commune l'appelaient "le père Foutriquet". Lorsqu'il avait débuté dans la carrière de député, il avait commencé par faire comme les orateurs de la Restauration, il avait voulu arrondir de majestueuses périodes, mais pour la haute éloquence, il faut un physique adapté; il n'avait pas tardé à se rendre compte du genre d'éloquence qui lui convenait; c'était l'éloquence précise, de faits, et dans ce genre il était passé maître.

De sorte que chaque fois qu'il montait à la tribune, l'Assemblée était singulièrement impressionnée, d'autant plus qu'il jouait de sa responsabilité avec un art consommé. Remarquez qu'il était le libérateur du territoire, il jouissait dans le pays, non de popu-

Influence que prend Thiers sur l'Assemblée.

larité, mais de considération, comme disait Royer-Collard. Et l'Assemblée Nationale ne l'aimait pas, mais elle le supportait à raison de l'opinion publique qu'elle respectait; elle n'aurait pas osé le renverser au moins tant que ses services étaient encore présents à la mémoire de tous; aussi M.Thiers, chaque fois qu'il montait à la tribune, disait : "Je suis vieux, fatigué, donc il faut que vous m'écoutez et que vous m'obéissiez." Ou bien il leur disait : "c'est à prendre ou à laisser, si vous ne faites pas ce que je veux, je m'en vais", et l'Assemblée était sous la menace d'avoir renvoyé le libérateur du territoire.

Dans un article célèbre, Veuillot, polémiste catholique, raconte l'histoire d'Adolphe. Adolphe était une cuisinière au caractère insupportable; chaque fois que la maîtresse de maison avait un grand dîner, elle allait la trouver et lui disait : "si vous ne m'augmentez pas, je vous rends mon tablier." Sans que M.Thiers ait été nommé, tout le monde l'avait reconnu.

L'Assemblée
veut s'affran-
chir de l'as-
cendant de
Thiers:
Loi du 13 Mars
1873, ou Cons-
titution de
Broglie.

Loi du 13 Mars 1873. -(Constitution de Broglie).

L'Assemblée veut s'affranchir de cette dictature; elle veut écarter M.Thiers de l'Assemblée, elle ne veut plus l'entendre puisque chaque fois qu'elle l'entend, elle se sent obligée d'obéir, et c'est dans ces conditions que fut votée la loi du 13 Mars 1873, ayant pour objet de régler les attributions des pouvoirs publics et aussi les conditions de la responsabilité ministérielle. Cette loi prend le nom de constitution de Broglie. M.Thiers l'a qualifiée de "loi chinoise".

Voici en quoi elle consistait : il s'agit de dégager la responsabilité ministérielle, et remarquez que, en dégageant la responsabilité ministérielle, nous marchons vers le régime actuel; le Président de la République étant effacé et les ministres au premier rang.

M.Thiers, en principe, n'entrera plus à l'Assemblée, par conséquent, nous voyons le type du Président actuel de la République se dégager; mais M. Thiers ne pouvant pas renoncer complètement à parler devant l'Assemblée, on organise une procédure solennelle. D'abord, M.Thiers pourra venir ouvrir la session, c'est le système du discours du trône, et c'est aussi le système du message présidentiel que les présidents des Etats-Unis vont lire encore devant la Congrès, car le Président des Etats-Unis va lire le message inaugural devant le Congrès. En ce qui concerne les interpellations sur la politique extérieure, M.Thiers pouvait participer au débat à condition d'en informer

Ses disposi-
tions.

le président de l'Assemblée. Pour les interpellations sur la politique intérieure, il fallait que le conseil des ministres déclarât que l'interpellation intéressait le gouvernement tout entier et alors, le président informait le président de l'Assemblée de cette délibération; voici quels en étaient les résultats: Le message du président informant l'Assemblée que le président de la République voulait participer au débat avait pour effet de suspendre immédiatement la délibération; le débat était arrêté, la séance renvoyée à une date ultérieure pour l'audition du président de la République; ensuite le Président de la République venait, il était entendu et la séance était levée pour être ouverte à une date ultérieure afin de répondre, s'il y avait lieu, au président de la République, hors sa présence.

Vous voyez le cérémonial "chinois", extrêmement compliqué, qui avait pour effet de permettre à M. Thiers de participer aux débats de l'Assemblée, mais dans des conditions extrêmement défavorables. Il participait à un débat auquel il devait rester étranger; il n'avait pas assisté juridiquement à la discussion antérieure, il ne l'avait pas entendue; il venait y répondre; on ne l'interpellait pas, on ne l'interrompait pas, on ne devait pas discuter devant lui; quand on lui répondait, il n'était plus là. Il donnait un monologue.

Donc, pour le vieux parlementaire qu'il était, c'était son action paralysée. L'orateur d'assemblée ne donne sa mesure que dans la lutte et la contradiction. L'Assemblée avait pris cette disposition en disant; "Nous avons besoin de M. Thiers, il est indispensable au pays, mais il se fatigue, il est tout le temps à s'occuper des affaires du gouvernement; il faudrait le ménager!" On entourait donc son intervention d'une grande solennité, mais surtout on arrivait à le paralyser. C'est cette procédure chinoise qui sera mise en jeu le 24 Mai 1873, date de la chute de Thiers.

Difficultés
entre Thiers
et l'Assemblée.

L'Assemblée restait monarchiste et M. Thiers, à mesure qu'il était président de la République, devenait de plus en plus républicain; d'autre part, il sommait l'Assemblée d'exercer son pouvoir constituant. Mais l'Assemblée était jalouse de M. Thiers. Il y avait eu à la Sorbonne un Congrès des sociétés savantes, où Jules Simon, Ministre de l'Instruction publique, avait dit: "Messieurs, le libérateur du territoire est un historien, c'est un savant comme vous." L'Assemblée nationale oublie très rapidement les services rendus et dit: "le libérateur du territoire, c'est moi." Mais, surtout, le prétexte fut le ministère du 18 Mai

L'élection de Barodet.

1873 et l'élection à Paris de Barodet.

Il y avait une élection partielle à Paris; le candidat de M.Thiers, c'est son propre ministre des affaires étrangères, son ami Charles de Rémusat, un homme politique éminent. En face de lui, un ancien instituteur, Barodet, qui trouvait à ce moment-là des ressources accidentelles en plaçant des barriques de vin, et, comme il arrive très souvent, entre un homme éminent et un Barodet, c'est Barodet qui est élu. Il n'a tenu aucune place; il est tombé complètement dans l'ombre, il n'est rien, si ce n'est le vainqueur de Rémusat.

Avec l'injustice qui est de règle dans les mœurs parlementaires, l'Assemblée à ce moment, accuse M. Thiers du triomphe de Barodet; c'est son ami qui était son candidat, c'est lui qui est battu, et on accuse M.Thiers du triomphe de Barodet! Thiers, explique le duc de Broglie, transigeait avec les idées radicales. Ce sont les idées radicales qui triomphent avec Barodet.

Le ministère du 18 Mai 1873.

Ensuite le ministère du 18 Mai 1873.

Jusque là, en vertu du pacte de Bordeaux, les ministères de M.Thiers avaient été non pas des ministères de concentration, mais des ministères d'union nationale; ils étaient pris dans tous les partis, sauf dans l'extrême gauche de l'Assemblée, et c'est ainsi qu'ils comprenaient un légitimiste comme M. de Larocq, ministre des Travaux publics, un Orléaniste et des Républicains, comme Jules Simon, ou des libéraux très modérés comme Dufaure.

A ce moment de 1873, M.Thiers estime qu'il faut renoncer à cette politique et qu'il faut faire une politique de parti républicain modéré; il constitue, le 18 Mai 1873, un ministère républicain modéré et homogène, dans ce sens que nous y aurons M. Dufaure, académicien, ancien bâtonnier, ancien ministre de Louis-Philippe, qui, lorsqu'il sera ministre, fondera son ministère sur la religion et la patrie, - Waddington, - Béranger de la Drôme. Ce dernier jouera un grand rôle dans la législation pénale de la troisième République; il prendra l'initiative de la loi de sur-sis qui porte son nom; à la fin de sa vie, il sera célèbre par sa campagne contre la licence des rues qui le fera appeler "le Père la Pudeur". Ce Béranger aura une carrière extraordinaire; en 1873 il aura été ministre pendant cinq jours et ne sera jamais plus ministre de sa vie, mais il sera nommé sénateur inamovible et à ce titre aura une carrière très longue qui durera jusqu'en 1915. (Les deux derniers sénateurs inamovibles ont été M.Béranger, mort en 1915 et M.de Marcère, mort en 1918).

Mécontentement
de l'Assemblée.

La constitution de ce ministère républicain homogène souleva dans l'Assemblée Nationale l'émotion la plus profonde, sinon la plus sincère, et on décida de profiter de l'occasion pour se débarrasser de M. Thiers. L'attaque va être menée par Albert de Broglie. Albert de Broglie est le fils de Robert de Broglie, (ce dernier auteur des "Vues sur le gouvernement de la France" qui ont inspiré les auteurs de notre constitution), ministre de Louis-Philippe, qui avait été le collègue de M. Thiers; à raison de ces relations, et peut-être pour s'en débarrasser, et parce qu'aussi il prenait le personnel des ambassades dans les représentants de l'ancienne aristocratie, M. Thiers avait nommé Albert de Broglie ambassadeur à Londres. Il aurait donc pu sembler au Albert de Broglie était tenu à quelque réserve, sinon à quelque gratitude envers M. Thiers; c'est cependant lui qui, le 23 Mai 1873, mène l'attaque contre M. Thiers.

M. de Broglie, que nous retrouverons au moment des événements du 16 Mai, était un homme très distingué; ses mémoires, parus récemment dans la "Revue des Deux-Mondes" le rendent sympathique. Il parlait avec autorité, mais il avait des défauts oratoires; sa voix était un gargouillis, un nasillement. Son éloquence était sans charme.

M. Thiers, naturellement, n'est pas satisfait; ce petit Albert de Broglie qu'il avait fait sauter sur ses genoux au temps de Louis-Philippe, qu'il avait nommé ambassadeur à Londres, ...! Il n'est pas content; en vertu de la loi "chinoise" ou constitution de Broglie, le Président de la République informe l'Assemblée qu'il entend participer à la délibération.

Le Vingt-quatre
Mai 1873.

La séance est immédiatement suspendue, renvoyée au lendemain matin à 9 heures 15 "pour l'audition de M. le Président de la République". M. Thiers vient donc à 9 heures 15 prononcer son discours; il défend sa politique et déclare encore une fois que la république est le seul gouvernement possible, parce qu'il n'y a qu'un trône et qu'on ne peut l'occuper à trois; que par conséquent, la République est le gouvernement qui divise le moins le pays; quant il a fini son discours conformément à la constitution de Broglie, la séance est suspendue et renvoyée à l'après-midi. C'est au cours de l'après-midi que M. Ernoul, un des cheveau-légers de l'extrême droite, selon l'expression employée alors, (les cheveau-légers étaient sous l'ancien régime la garde immédiate du roi), dépose son ordre du jour dans lequel il regrette que "les récentes modifications ministérielles n'aient pas donné aux intérêts conservateurs les garanties sur lesquelles ils étaient en droit de compter."

L'ordre du jour de M. Ernoul est voté par 360 voix contre 340; cette majorité est due au fait que le groupe Target qui se trouvait vers le centre et se portait tantôt à droite tantôt à gauche, comprenait une vingtaine de membres, a voté ce jour-là avec la majorité de droite; nous verrons qu'au moment où il s'agira de savoir si on vote une constitution républicaine ou si on n'en vote pas du tout, c'est le groupe Target qui en se portant à gauche; décidera du sort de la république. Ce groupe oscillant dans tous les pays et à toutes les époques, c'est un groupe toujours prêt à se rallier à une majorité possible. Target recevra d'ailleurs sa récompense; c'est aussi une tradition fortement ancrée dans les régimes parlementaires, il sera nommé ministre de France à La Haye.

L'ordre du jour Ernoul pouvait supposer à la rigueur, que le Président de la République restait en fonctions, mais l'assemblée décide qu'elle se réunira le soir à 8 heures 30; cela veut dire qu'elle attend quelque chose; nous verrons une situation analogue lorsque la Chambre des Députés déclarera qu'elle se réunira également un soir sans aucune matière à l'ordre du jour, sans autre motif que de recevoir une communication du gouvernement; ce sera une manière d'exiger de Jules Grévy sa démission de Président de la République. Thiers comprend qu'elle attend sa démission; il l'envoie dans une lettre extrêmement brève : " Monsieur le Président, j'ai l'honneur de vous remettre ma démission de Président de la République; il est bien entendu que le gouvernement actuel assumera la marche des affaires courantes aussi longtemps que ce sera nécessaire."

Immédiatement l'Assemblée procède à l'élection du successeur de M. Thiers.

A ce moment-là, le Duc d'Aumale, fils de Louis-Philippe, oncle par conséquent du comte de Paris, chef de la branche orléaniste, pense à poser sa candidature à la présidence de la République; il a de très nombreux partisans, seulement quelles objections devait soulever sa candidature! D'abord les républicains se disent : " si nous nommons un prince d'une famille ayant régné en France, c'est comme une invitation de rétablir le trône"; d'autre part, les orléanistes se disaient : " notre chef, c'est le comte de Paris, fils du fils aîné de Louis-Philippe. Si nous nommons le duc d'Aumale, son oncle, nous allons inviter l'oncle à rétablir la monarchie à son propre profit." Dans ces conditions, le duc d'Aumale ne posa pas sa candidature. Dans la suite de son existence, le duc d'Aumale est banni au moment de l'expulsion des princes.

Démission de
Thiers.

Election d'un
nouveau Pré-
sident.

mais des mesures particulières sont prises en sa faveur, en raison de son esprit très élevé et très libéral; il est membre de l'Académie française, membre de l'Institut, il lègue à l'Institut toute sa fortune, toutes ses propriétés, et notamment le domaine de Chantilly, charge plutôt que revenu.

Mac-Mahon est élu.

Le Maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, est élu ce soir-là par 391 voix sur 392 votants; il y a donc 391 votants et l'assemblée nationale comprenait 768 membres; c'est donc une formidable abstention qui favorise l'élection de Mac-Mahon; en effet, les républicains, en masse, restent loin du scrutin, sauf Laurier qui donna sa voix à M. Jules Grévy.

Le Maréchal de Mac-Mahon croit habile d'aller trouver M. Thiers pour lui demander s'il doit accepter. M. Thiers reçoit le maréchal en lui disant : " M. le Maréchal, je vous ai donné des ordres, mais je ne me serais jamais permis de vous donner un conseil." Et il le renvoie.

2ème Période:
Gouvernement
de Mac-Mahon.

Cette élection du maréchal de Mac-Mahon, le 24 Mai 1873 est plus qu'un changement de personne, c'est d'abord un changement de politique de la France; dans son message de remerciements à l'Assemblée, le Maréchal de Mac-Mahon dit : " Nous travaillerons ensemble au rétablissement de l'ordre moral dans ce pays." C'est pourquoi on appelle la période qui commence le 24 Mai 1873 la période de l'ordre moral.

"L'ordre moral"

C'est une période de réaction conservatrice; il y a là tout un ensemble de législation et de mesures administratives qui la caractérisent.

C'est l'édification, en vertu des lois d'expropriation, de la basilique du Sacré-Coeur de Montmartre; au fond, il s'agissait simplement de bâtir une église qui appartint à la messe épiscopale de Paris; l'extrême droite veut donner à cette édification le caractère d'une mesure de réparation en raison des fautes de la France.

C'est ensuite la loi des Maires; les maires ne seront plus élus dans les grandes villes, ils seront nommés par le gouvernement.

C'est un ensemble de mesures spéciales pour les enterrements civils, qui devront avoir lieu le matin; les troupes n'assisteront pas aux enterrements civils des dignitaires de la Légion d'Honneur.

C'est la loi de 1875 sur la liberté de l'enseignement supérieur qui institue le jury mixte, c'est-à-dire que pour les étudiants des facultés catholiques, les grades seront conférés après examen passé devant un jury composé par moitié de professeurs de l'Institut catholique et moitié de professeurs des

facultés de droit officielles.

C'est une frégate "l'Orénoque", envoyée à Civita-Vecchia pour protéger le Saint-Père.

Ce sont les processions à Notre-Dame de Chartres avec 300 députés de l'Assemblée Nationale avec drapeau fleurdelysé, c'est le discours de Mgr Pie, évêque de Poitiers, devant cette assemblée, sermon qui se termine par cette phrase : " La France attend son maître, la France attend son roi."

Vous voyez l'esprit de l'ordre moral, mais je le répète, ce n'est pas ici que je dois développer ce point de vue qui relève plutôt de l'histoire parlementaire et politique que de l'histoire constitutionnelle.

Au point de vue constitutionnel, l'élection du Maréchal de Mac-Mahon devait avoir une grande importance en raison de la personnalité, du tempérament du maréchal de Mac-Mahon; nous allons, avec lui, marcher vers le type du chef d'Etat parlementaire, tel que nous l'avons aujourd'hui; c'est ce qui sera intéressant, nous verrons entrer dans la constitution de 1875 le type du chef d'Etat parlementaire, tel que Mac-Mahon l'avait façonné inconsciemment. Mac-Mahon, c'est un maréchal, c'est "l'illustre vaincu", comme on disait alors, et cet illustre vaincu avait beaucoup de points de concordance avec la situation d'Hindenburg qui est lui aussi un illustre vaincu, mais qui conserve un grand prestige dans son pays. Beaucoup de points de ressemblance, jusqu'aux événements de ces derniers temps; Mac-Mahon est un soldat, il est chargé d'une mission, il va la remplir pendant un certain temps; nous avons cru aussi qu'Hindenburg qui était un soldat allait défendre la constitution de Weimar; nous nous sommes trompés, car aux dernières élections, nous avons pu voir que le maréchal Hindenburg représente l'Allemagne militaire au même titre qu'Hitler; donc le maréchal de Mac-Mahon est un homme comme le maréchal Soult sous Louis-Philippe, c'est un homme qui n'est pas très au courant de la politique, par conséquent qui laissera faire les ministres, il dira qu'il n'entend rien aux affaires de la politique, il s'intéressera seulement aux nominations dans l'armée. Donc, à ce moment l'autorité ministérielle va se dégager de l'autorité présidentielle.

Il y a autre chose: M. Thiers aimait à venir à l'Assemblée Nationale, il exerçait cette dictature de la persuasion qui irritait l'Assemblée Nationale; le maréchal de Mac-Mahon n'ira jamais à l'Assemblée, il n'use pas de son droit de venir intervenir dans les discussions de politique étrangère ou même dans les discussions de politique intérieure; ainsi nous arrivons au type actuel du Président de la République qui n'a

La personne du nouveau Président.

Elle façonnera l'institution.

aucun rapport personnel avec l'assemblée autrement que par les messages.

Pourquoi le Maréchal de Mac-Mahon ne va-t-il pas à l'Assemblée? Parce qu'il ne sait pas se présenter devant une assemblée, il ne sait pas parler.

Nous avons déjà eu un président sous la monarchie de Juillet; Louis-Philippe avait cherché des présidents du Conseil qui fussent des bustes représentatifs, incapables de le gêner dans son ambition de gouverner lui-même le pays. Alors il nomma en Novembre 1834 le maréchal Mortier, duc de Trévise. Le maréchal monta à la tribune, ouvrit la bouche, leva les bras au ciel et descendit de la tribune sans avoir dit un seul mot.

Même accident arrivait au maréchal de Mac-Mahon bien qu'il eût préparé son discours. Ce qui est plus grave, c'est qu'il lui arrivait, bien qu'ayant pensé à ce qu'il allait dire, de laisser échapper des mots qui malheureusement devaient devenir historiques.

Il était d'ailleurs bien loin d'être aussi nul que les journalistes à échos voulaient bien le faire croire; mais c'était un soldat. C'était aussi un homme d'une honorabilité parfaite, et lorsqu'il mourra, quelque temps après les événements du Seize Mai, les personnalités du parti républicain pourront assister à ses obsèques. C'était un homme unanimement estimé.

Seulement, vous voyez ce qui se produit : l'Assemblée le choisit et puis elle se dit : "cet homme n'est pas dangereux, alors nous allons le faire irrévocable" et c'est ce qui explique la loi du septennat du 29 Novembre 1873; ce qui l'explique aussi c'est la fusion entre orléanistes et légitimistes, dont je vous ai parlé et l'intransigeance du comte de Chambord.

5 Août 1873:
Entrevue de
Frohsdorf.

Il a fallu que j'explique la logique des événements, sans tenir compte de leur succession chronologique, maintenant nous arrivons à la date du 5 Août 1873, date de l'entrevue de Frohsdorf.

On profite des vacances parlementaires d'Août 1873 pour essayer la réconciliation définitive des orléanistes et des légitimistes, et c'est le 5 Août 1873 que le comte de Paris, chef des orléanistes, va trouver le comte de Chambord, dans son domaine de Frohsdorf et le reconnaît comme le seul prétendant au trône. Le comte de Paris s'efface, il attend que le bon cousin meure pour que lui ou ses enfants lui succèdent à la tête de la maison de France, comme seul chef légitime.

C'est alors que les monarchistes entrent dans la plus grande joie, ils sont sûrs de triompher, mais ils se heurtent à l'intransigeance étrange du comte de Chambord qui veut monter sur le trône, "sur le char

mérovingien de la démocratie", disait-il, et qui symbolise toute cette intransigeance sur la question du drapeau; il repousse le drapeau tricolore et veut le drapeau blanc. L'Assemblée est fort embarrassée. Que va-t-elle faire? Elle va se donner du temps et pour cela, en vertu d'une loi constitutionnelle, elle confie le pouvoir au maréchal de Mac-Mahon pour une durée de sept ans. C'est ce qu'on appelle le septennat, institué par la loi du 20 Novembre 1873.

C'est une loi constitutionnelle, personne ne peut y toucher, pas même l'Assemblée nationale; l'Assemblée nationale en nommant le maréchal de Mac-Mahon président de la République pour une durée de sept années, a épuisé son pouvoir constituant; par conséquent, le maréchal de Mac-Mahon est président pour sept ans, sauf mort ou démission.

L'article I a pour objet de confier le pouvoir exécutif pour sept ans au Maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta. Pourquoi ce choix de 7 années? C'est la première fois qu'on voit une présidence de 7 ans, aux Etats-Unis les présidents sont élus pour quatre ans. C'est que 7 ans, c'est un chiffre "bien"; il y a des chiffres qui sont "bien", par exemple le chiffre 3: il y a les trois grâces; il y a aussi les 7 sages de la Grèce, les 7 merveilles du monde ancien, 7 merveilles du monde moderne, 7 péchés capitaux, 7 sacrements, 7 jours de la semaine. Donc 7 ans paraissaient une bonne durée.

L'Assemblée avait pensé à 10 ans, mais le Maréchal de Mac-Mahon avait dit: "une durée de 7 ans paraît plus en harmonie avec la durée des forces que je peux consacrer à mon pays." Cela permettait au Prince Impérial d'arriver à sa majorité et au comte de Chambord de mourir honorablement à un âge convenable.

"Ce pouvoir exécutif" - dit l'article Ier, - "continuera à être exercé avec le titre de Président de la République et dans les conditions actuelles, jusqu'à modification qui pourrait être apportée par les lois constitutionnelles."

Retenons ce fait que le Maréchal de Mac-Mahon est Président de la République au moment où les lois constitutionnelles de 1875 vont être mises en vigueur; il n'y a pas à ce moment-là un nouveau président de la République; c'est le maréchal de Mac-Mahon qui est président et qui va faire le pont entre l'Assemblée nationale et le régime de 1875.

Il y a surtout dans cette loi un article 2: "Dans les trois jours qui suivront la promulgation de la présente loi, une commission de trente membres sera nommée en séance publique au scrutin de liste pour l'examen des lois constitutionnelles."

20 Novembre
1873: Loi du
septennat.

Mac-Mahon Pré-
sident pour 7
ans.

Création de la
Commission des
Trente.

C'est la Commission des Trente; elle devait être élue en séance publique et au scrutin de liste. Pour arriver à constituer cette commission, il faudra huit tours de scrutin; elle ne comprendra pas de membres de l'extrême droite, ni de républicains, mais simplement des membres du centre, des orléanistes modérés et des républicains du lendemain.

Hésitations,
ajournements,
retards.

La Commission des Trente se met au travail, mais sans se hâter; on est très embarrassé, on ne sait pas si on fera la république ou la monarchie; alors la commission décide de commencer par étudier le droit constitutionnel en général, et c'est ainsi qu'elle charge un de ses membres particulièrement compétent, M. Waddington, de lui présenter un rapport sur la législation constitutionnelle comparée, et M. Waddington lui fait une sorte de cours élémentaire. Lefèvre-Pontalis présente un rapport sur l'institution d'une seconde Chambre dans les divers pays du monde; il dit qu'il y a un Sénat aux Etats-Unis, un Conseil des Etats en Suisse, une Chambre des Lords en Angleterre, mais il ne conclut pas. Laboulaye, professeur au Collège de France, présente un exposé sur la constitution des Etats-Unis d'Amérique; elle cherche à gagner du temps.

Quelle est exactement la mission des Trente? Organiser les pouvoirs du Maréchal ou ceux de la République de Sept ans?

Alors se pose devant la commission et devant l'Assemblée, le problème capital : Quelle est la mission de cette commission? Quelles sont les lois constitutionnelles dont il est question dans la loi du 20 Novembre 1873? S'agit-il d'organiser le pouvoir d'un homme, du Maréchal de Mac-Mahon qui est là pour sept ans et attendre le roi, et alors tout sera à recommencer. (C'est la thèse du septennat personnel)- ou bien va-t-on organiser une république de sept ans? (c'est le septennat impersonnel), et ensuite, on verra s'il faut appeler Chambord ou établir la République? Il y a une troisième thèse; doit-on donner une constitution définitive à la France?

Doit-on faire une constitution de sept ans, ou une constitution définitive?

On discute longuement sur ces questions, et, au mois de Juin 1874, Gambetta interpelle le Président du Conseil, le duc Albert de Broglie, et lui demande : "Où en sommes-nous, quelle est la mission de la Commission des Trente? S'agit-il d'organiser les pouvoirs d'un homme, d'établir une république de sept ans ou au contraire de donner à la France une constitution définitive?"

Le duc de Broglie répond par un discours qui est un chef-d'oeuvre dans l'art de parler pour ne rien dire et cette séance obscure se termine par l'ordre du jour pur et simple, qui également ne veut rien dire; par conséquent, au mois de Juin 1874, on ne sait pas encore ce qu'on va faire; cependant, la République

Progrès de
l'idée républi-
caine.

dure et on s'apprivoise avec elle. On dit bien que la République n'est pas un gouvernement possible pour la France, mais le pays s'y habitue. L'idée républicaine fait son chemin.

Proposition
Casimir-Périer
Juillet 1874.

Nous arrivons au mois de Juillet 1874. M. Casimir Périer, le 15 Juillet 1874, dépose une proposition ainsi conçue : "Le Gouvernement de la République Française se compose de deux Chambres et d'un Président." Vous voyez bien la portée de cette proposition: il s'agit de donner à la France des institutions définitives, c'est le rejet du septennat, soit personnel, soit impersonnel, c'est la république qui doit être installée en France à titre définitif. M. de Ventavon au nom de la Commission des Trente, rejeta complètement cette idée; la commission n'a pas mission de donner à la France des institutions définitives, elle doit organiser le pouvoir d'un homme, du Maréchal de Mac-Mahon; c'était un régime étrange qu'on appelle le "Ventavonat".

Le 23 Juillet 1874, l'amendement Casimir-Périer est rejeté, par conséquent, au mois de Juillet 1874, l'Assemblée ne veut pas faire la République; nous arrivons ainsi au 28 Janvier 1875; nous sommes près de la Constitution.

Proposition de
Laboulaye.
28 Janvier 1875.

M. Laboulaye dépose une proposition ainsi conçue: "Le Gouvernement de la République française se compose de deux Chambres et d'un président". C'est au fond l'amendement de Casimir-Périer. La proposition de Laboulaye est rejetée.

30 Janvier 1875:
l'amendement
Wallon.

Par conséquent, on ne veut pas encore faire la République; c'est alors que surgit le "deus ex machina", Wallon, que, pour ce motif, on a appelé le "Père de la constitution"; il dépose le 30 Janvier un amendement ainsi conçu : " Le président de la République est élu par les deux Chambres réunies en Assemblée à Versailles". Vous comprenez que l'Assemblée ne l'écoute pas, il parle au milieu de l'inattention générale; les quolibets fusent de toutes parts. De plus, ce brave Wallon qui était un professeur distingué à la Sorbonne, n'était pas éloquent, il avait des gestes courts, une voix terne. D'autre part, il se fait tout petit, et il bafouille; mais il dit à la majorité: "Faites l'expérience de la République, essayez-la; elle ne peut pas durer, alors vous établirez la monarchie." Il y avait des polémistes qui disaient cela d'une façon plus brutale.

La République
à une voix.

Wallon descend de la tribune, toujours au milieu de l'inattention générale, aussi l'émotion est-elle d'autant plus grande lorsque le Président Buffet déclare l'amendement Wallon adopté par 353 voix contre 352, par conséquent, c'est la République à une voix.

Causes de ce vote.

C'est d'autant plus piquant que les monarchistes avaient dit : " Nous ferons la monarchie à une voix". Et c'est la République qui a été faite à une voix.

L'amendement Wallon a été voté par des monarchistes; mais d'autre part; ces derniers étaient fatigués; on ne savait pas où on allait, et notamment le comte d'Haussonville, qui sera dans la suite le représentant officiel du Comte de Paris, avait été le 353ème votant; enfin, ce qui a déterminé la majorité, c'est que ce fameux groupe Target a voté l'amendement Wallon. Target a voté contre Thiers en 1873, il a voté pour la République en 1875 et par là décida de l'installation de la République en France.

Seconde lecture de l'amendement Wallon.

Le 3 Février, l'amendement vient en seconde lecture, et ce coup-ci, il est voté à une majorité considérable: 460 voix contre 243; par conséquent la République a fait des progrès considérables en deux jours, c'est ce qui indique combien l'Assemblée était hésitante et dans cette majorité de 460 voix, on trouve le duc d'Aumale, le comte Othenin d'Haussonville. Nous trouvons aussi des monarchistes comme le Comte de Ségur; de sorte que le 1er Mai 1881, M. Clemenceau pourra dire "la Constitution que nous avons est une constitution qui a été faite par un parti sans nom." Ce groupe Target qui a été composé de monarchistes comme M. d'Haussonville et le Comte de Ségur, et d'autres que je pourrais nommer, s'est attaché à faire une constitution inapplicable afin de permettre au bout d'un certain temps le retour à la monarchie.

Voilà les conditions dans lesquelles a été votée la République et c'est à ce moment que M. de Belcastel, député de la Haute-Garonne, député d'extrême droite, fit entendre sa protestation : "Sans réciter le credo républicain, dit-il, vous instituez un régime républicain dont vous allez être les prêtres sans en être les croyants;" et une dernière fois, il les adjure de réfléchir et de ne pas établir une république qui est contre leurs opinions, de rétablir la monarchie, à laquelle ils croient.

L'activité constitutive de l'Assemblée prend son essor.

A partir de ce moment, les événements se sont précipités et il faut souligner dans les éléments du succès de la constitution de 1875 le rôle de Gambetta. Il faut que je remette devant vos yeux les conditions dramatiques dans lesquelles l'Assemblée Nationale a élaboré son travail. Ce n'est qu'en 1873 que le dernier soldat allemand a quitté le territoire français; grâce à M. Thiers, à son autorité, grâce aussi au patriotisme de l'Assemblée nationale et du pays, on a pu payer l'indemnité de guerre à l'Allemagne avant l'échéance fixée par le traité de Francfort.

Relèvement économique de la France.

Donc, au mois de Novembre 1873, le dernier soldat

allemand abandonne la forteresse de Verdun. La France se relève avec une admirable rapidité, et d'ailleurs c'est une des caractéristiques de son histoire; elle semble très bas, puis elle émerveille le monde par la promptitude de son relèvement. Lorsque le Directoire arrive au Luxembourg, en l'an III, il n'y a pas un sou dans les caisses publiques (pas même de bougie pour éclairer ses délibérations; il en emprunte au concierge du Luxembourg). Le Directoire ne relève pas la France, au contraire, la France va de plus en plus bas, et au moment où commence l'an VIII, on ne peut pas sortir de Paris, à moins de former une caravane, escorté de gendarmes; dans les bois de la banlieue, les bandits attaquent les diligences. Il n'y a pas d'assistance, pas de routes, l'instruction est à faire; le gouvernement du Directoire fait la banqueroute des 2/3, le titre de rente 5% se vend 6 Frs. (un homme qui jouera un grand rôle dans la monarchie de Juillet, M. Roy; achètera une grande quantité de titres et aura la sagesse de les garder jusqu'en 1824, époque où ils vaudront 105 Frs.)- Napoléon arrive, et les titres de rente qui étaient payés en papier, en assignats, seront payés en louis d'or; de sorte que les rentiers ont peur, ils vont se faire rassurer par le gouvernement. Nous avons ensuite la grande épopée napoléonienne, jusqu'en 1815; les Alliés à Paris, le roi de Prusse, l'Empereur de Russie; en 1824, la France est prospère de nouveau, puisque le titre de rente 5% est à 105 Frs. M. de Villèle essaie une conversion.

Nous essayons le désastre de 1870; abandonnés du monde entier, on nous considère comme une nation finie; (car il est douloureux de lire dans les revues de l'époque et notamment dans les revues de Belgique, les accusations abominables portées contre nos soldats, sur les atrocités françaises contre ces pauvres Allemands innocents qui venaient se promener sous les murs de Paris) La France était vaincue; arrive cette Assemblée Nationale; Bismarck pense qu'il va nous écraser en nous demandant cette indemnité de 5 milliards d'or qui paraissait alors formidable; la France ne pourra jamais payer et c'était la pensée de Bismarck: si la France ne payait pas, l'Allemagne gardait Verdun. La France demande des délais, mais M. Thiers et l'Assemblée Nationale font des emprunts, le premier est couvert 14 fois, le second 28 fois; la France veut que les Allemands s'en aillent, et l'Assemblée Nationale reconstitue la France; lentement, paisiblement, elle reconstitue l'administration (loi sur les conseils généraux, les finances, avec une série de mesures; augmentation des impôts indirects:etc.) elle rétablit l'ordre dans les finances, elle recons-

titue l'armée, si bien qu'en 1874, Bismarck a peur du relèvement rapide de la France, relèvement qui s'affirmera solennellement à l'Exposition de 1877. En 1874, Bismarck songe sérieusement à recommencer la guerre contre la France pour l'écraser définitivement; mais l'Empereur de Russie, à ce moment, et, dans une certaine mesure, la reine d'Angleterre, interviennent et fons savoir au roi de Prusse qu'ils considéreraient une nouvelle guerre contre la France comme un acte fort désagréable pour eux et que, par conséquent, la Russie et l'Angleterre seraient aux côtés de la France. S'il n'y avait pas eu cela, nous aurions eu une nouvelle guerre de 1870 avant le relèvement complet de la France.

Rôle décisif de Gambetta, qui obtient des concessions des républicains.

Alors des hommes comme Gambetta, que l'on peut discuter, mais dont il est impossible de nier le patriotisme ardent, ont dit : " Il faut sortir de l'incertitude, il faut en finir avec le provisoire, il faut que la France ait des institutions de caractère définitif, qui la sortent de l'anxiété et permettent son relèvement définitif".

Alors Gambetta amène les républicains à renoncer à leur intransigeance; les républicains ne voulaient pas un Président de la République qui rappellerait la monarchie; les républicains ne voulaient pas une seconde chambre; Gambetta fait campagne en faveur d'une seconde Chambre et il lance alors la formule : "le Sénat sera le grand Conseil des communes de France." Et alors, Gambetta se voyait reprocher cet opportunisme, il répondait : " Si vous voulez le secret de notre conduite au moment de l'élaboration des lois constitutionnelles de 1875, si vous voulez connaître le secret de nos renoncements et de nos abdications, regardez vers la trouée des Vosges." C'est-à-dire : nous avons voulu des institutions afin que la France soit tranquille.

Aspect extérieur de la Constitution de 1875.

Les trois lois constitutionnelles.

Comment se présentent-elles ?

C'est ainsi que l'Assemblée Nationale constituante arrive à la fin du mois de Février 1875 à voter les deux premières lois constitutionnelles : loi du 24 Février 1875 sur l'organisation du Sénat, loi du 25 Février 1875, sur l'organisation des pouvoirs publics.

Après cela, l'Assemblée Nationale se détourne de son oeuvre constitutionnelle, elle a fait un premier effort, elle ne veut plus penser à la constitution. Il faut attendre au 16 Juillet 1875 pour avoir la troisième de nos lois constitutionnelles : la loi sur les rapports des pouvoirs publics; puis cette loi est préparée par une seconde commission des Trente. Enfin,

lois du 2 Août 1875 sur l'élection des sénateurs, et du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés.

Voyez donc comment se présentent nos lois constitutionnelles, ce qu'on appelle notre "constitution".

Au début de ce cours, on a montré comment avait été élaborée la constitution du 3 Septembre 1791; l'Assemblée Nationale vote une série de lois : lois sur le corps législatif, sur le veto royal, sur le pouvoir judiciaire, puis lorsqu'elle a épuisé le cycle des pouvoirs constitutionnels, elle adjoint à son comité de constitution, le comité de révision chargé de rapprocher tous ces membres dispersés pour en faire un corps harmonieux, qui est la constitution du 3 Septembre 1791. Par conséquent, c'est un document unique; au contraire, l'Assemblée Nationale de 1875 a voté des lois séparées, elle ne les a jamais réunies dans un corps unique. Nous avons par conséquent, pour former ce qu'on appelle couramment la constitution de 1875, trois lois ayant le caractère constitutionnel :

24 Février 1875,

25 Février 1875,

16 Février 1875,

et deux lois ayant simplement le caractère de "lois organiques" :

2 Août 1875 pour l'élection des sénateurs,

30 Novembre 1875 pour l'élection des députés.

(Le terme de "lois constitutionnelles" signifie que ces lois ne peuvent être modifiées que suivant la procédure de révision constitutionnelle), l'expression de loi organique n'a aucune signification juridique. Les lois ainsi qualifiées sont des lois ordinaires dont on veut seulement souligner l'importance.

La première impression que donne la constitution ainsi constituée d'éléments isolés est une impression de dispersion.

Mais ce n'est pas tout. La loi du 24 Février sur l'organisation du Sénat et la loi du 25 Février sur l'organisation des pouvoirs publics n'ont pas officiellement le titre de lois constitutionnelles; nous savons qu'elles sont lois constitutionnelles parce que M. de Ventavon l'a dit dans son rapport, et qu'enfin au moment des révisions de 1879 et 1884 ces deux lois du 24 et 25 Février ont été qualifiées de constitutionnelles. En réalité, l'Assemblée Nationale ne voulait pas s'avouer à elle-même qu'elle faisait une constitution et qu'elle faisait une constitution républicaine; elle voulait se donner à elle-même l'illusion de faire des lois ordinaires.

Il y a autre chose qui jette encore la confusion:

"Les Cours de Droit"

Répétitions Ecrites et Orales

Importance du Sénat dans cette Constitution.

lorsque l'on examine ce corps de documents sur l'organisation des pouvoirs publics, on voit que l'Assemblée nationale tenait avant tout à un Sénat. Voilà une idée sur laquelle il faut insister. On l'a dit, "la Constitution de 1875, c'est avant tout un Sénat." On voulait un organe de pondération, de modération et même de conservation, et on le voulait dans le Sénat; aussi l'Assemblée nationale fixe d'abord, avant de décider si on aura la république ou la monarchie, ou même l'empire, qu'il y aura un Sénat. C'est tout à fait remarquable.

Elle vote la loi sur le Sénat le 24 Février 1875, mais la loi sur l'organisation des pouvoirs publics, elle ne la vote que le lendemain; on a un Sénat, sans savoir dans quel régime on le placera; mais une fois que l'Assemblée nationale a fait ce chef-d'oeuvre, elle s'aperçoit qu'il n'est pas raisonnable du tout, et elle décide que la loi du 25 Février sera publiée avant la loi du 24 Février. C'est pourquoi, dans les recueils divers, la loi du 25 est placée avant la loi du 24.

Mise en oeuvre de la Constitution
et fin de l'Assemblée Nationale.
(8 Mars 1876).

Transmission des pouvoirs par l'Assemblée Nationale aux deux Chambres.

Il faut maintenant mettre en oeuvre la constitution.

Au mois de Décembre, on nomme les sénateurs inamovibles (nous verrons très prochainement ce qu'étaient ces sénateurs); puis on prépare les élections du Sénat, on procède aux élections à la Chambre des Députés, et la constitution entre en application le 8 Mars 1876.

Ce jour-là les Assemblées se réunissent à Versailles, qui est le siège des pouvoirs publics.

Le doyen d'âge de la Chambre qui devait présider la première séance avant la constitution du bureau, était Raspail, savant, socialiste, conspirateur, etc. On lui fait les honneurs à l'Assemblée nationale, par la gendarmerie mobile, qui était analogue à la Garde républicaine mobile d'aujourd'hui. "C'est la première fois, dit-il, que je suis entre des gendarmes sans être arrêté."

Les révisions constitutionnelles.

Révisions subies par la Constitution.

La République avait été votée avec l'intention de rétablir dans la suite la monarchie. L'Assemblée Nationale avait donc décidé que la constitution serait modifiée d'une façon extrêmement facile, on disait :

Simplicité de la procédure de révision.

"Nous ferons revenir le roi dès les vendanges faites; il n'y aura qu'à faire un insignifiant travail de tapisserie, transformer le fauteuil présidentiel en un trône." Cela voulait dire que dans le texte, on remplacerait les mots de "Président de la République" par les mots "le roi". Suivant cette procédure, le Sénat et la Chambre des Députés émettent le vœu qu'il y a lieu de réviser la constitution, c'est ce qu'on appelle "le vœu de révision"; automatiquement, après ce vœu, les deux chambres se réunissent en une seule assemblée à Versailles. L'Assemblée nationale a ici toute compétence pour réviser la constitution sur les points qui ont été indiqués par le vœu.

C'est extrêmement simple, on n'a pas besoin de consulter le corps électoral, de constituer une assemblée spéciale; une simple procédure de réunion des deux chambres et c'est tout.

a) Révision du 21 Juin 1879 sur le siège des pouvoirs publics.

La première révision qui a eu lieu c'est celle du 21 Juin 1879, sur le siège des pouvoirs publics; c'est une question assez grave que celle de la capitale. La capitale, c'est la ville où siègent les pouvoirs publics, la question qui se pose est de savoir où doit être la capitale.

La question de la capitale.

Il y a des pays où la question ne se pose pas, où la capitale a été indiquée par l'évolution historique, comme Londres et Madrid; on ne les imagine pas ailleurs; mais la question est de savoir si la capitale politique, c'est-à-dire le siège des pouvoirs publics, doit être placée dans la capitale économique ou dans la capitale ethnique, c'est-à-dire dans la ville la plus importante du pays; on voit tout de suite que dans une grande démocratie comme la démocratie américaine, la capitale n'est pas la ville la plus importante comme New York ou Chicago; la capitale est Washington. Lorsqu'il s'agit d'un Etat fédéral ou d'un Etat unitaire dans l'Etat fédéral, le problème se pose sur le plan de l'égalité des Etats qui forment la confédération; il est nécessaire que les Etats se réunissent en une certaine indépendance; si l'on choisit un des Etats, celui-ci prendra de l'importance. Il y a une exception pour l'Allemagne avec la prépondérance de Berlin qui est la ville la plus importante. Les Etats-Unis constituent un Etat formé par les anciennes colonies anglaises; chaque Etat a son importance, son indépendance et surtout son égalité; chaque Etat est représenté par deux membres au conseil des Etats.

en général.

Aussi, pour l'Amérique, on n'a pas choisi New-York mais on a créé de toutes pièces une capitale qui n'a son siège dans aucun Etat, mais dans un territoire qualifié de "district fédéral", et qui appartient à

la Confédération, c'est Washington; sur ce terrain uni, à un endroit où il n'y avait absolument rien, on a décidé, avec la collaboration d'un architecte français, de bâtir une capitale, une ville pour le siège des pouvoirs publics. Plus récemment encore, en Australie, qui est un dominion indépendant de l'Empire britannique, mais qui a la forme fédérale, on a choisi un vaste plateau désertique, afin de faire cesser les rivalités entre Melbourne et Sydney, et sur ce plateau, exposé à tous les vents, on a bâti un immense palais pour le pouvoir exécutif, législatif, judiciaire, et aussi un hôtel pour loger les députés, et autour on a tracé sur le sol le plan de la ville future, Canberra.

Il y a une autre question pour les États unitaires: la capitale où siègent les pouvoirs indique l'esprit dans lequel le pays va être administré; par exemple, l'Empire ottoman, qui avait un caractère de complaisance subordonnée vis-à-vis des autres puissances, notamment le régime des capitulations, et aussi un caractère religieux, puisque le Sultan était le chef religieux de l'islamisme, est tombé et a été remplacé par la République turque; la République en a profité pour abandonner Constantinople et a transporté la capitale à Angora où sont les pouvoirs publics; Angora est une minuscule ville d'Asie-Mineure; c'est afin de montrer qu'il y a quelque chose de changé dans la Turquie; laïcité du régime et affirmation de l'indépendance à l'égard des autres nations.

- en France

En ce qui concerne la France, Paris est depuis longtemps indiqué, mais n'a pas toujours été la capitale de la France; du temps de Charlemagne, c'était Aix-la-Chapelle, puis les rois ont habité Bourges, Versailles et enfin Paris. Paris a un double inconvénient; d'abord l'emplacement géographique, Paris n'est pas à l'abri des invasions, de sorte que la capitale de la France constitue un appât très puissant pour les puissances voisines qui veulent envahir. La politique militaire de l'Allemagne, c'était une attaque brusquée une marche précipitée sur Paris, la prise de Paris, et quand on tient Paris, on tient la France. Paris donnant des ordres à la France entière, si Paris est envahi, on ne peut plus gouverner la France.

De plus, au point de vue politique, la population de Paris a été pendant longtemps une population assez turbulente; pendant toute la durée de la Convention, celle-ci a délibéré sous la pression du peuple de Paris, qui envahissait la salle des séances, défilait à la barre, etc... et puis ce peuple de Paris a fait les révolutions; en 1830, en 1848; c'est le peuple de Paris qui a renversé les régimes, et alors il

y eut des régimes qui avaient peur du peuple de Paris.

En Angleterre, cette peur a existé, nous avons un ancien acte du XVIIIème siècle qui interdisait de bâtir autour de Londres; on ne voulait pas que les pouvoirs publics siégeassent au milieu d'une capitale trop importante. Cet acte est tombé en désuétude.

Au moment où l'Assemblée nationale dut quitter Bordeaux où elle avait ratifié le traité avec l'Allemagne; la question se posait devant elle de savoir où désormais elle irait siéger, et naturellement, on pense tout de suite à Paris; mais l'Assemblée Nationale a peur du peuple de Paris, c'est alors qu'un membre de l'extrême gauche, Louis Blanc, dit : " mais Paris est calme, et nous pouvons y aller." C'était en réalité la droite qui avait raison, puisque le 18 Mars 1871, l'insurrection de la Commune éclatait à Paris. Je dis que c'était la droite qui avait raison, mais il y a des arguments historiques en faveur de la thèse de la gauche, puisque le peuple de Paris s'est soulevé précisément à cause du témoignage de méfiance que venait de lui donner l'Assemblée Nationale. D'ailleurs, la Commune est un mouvement assez obscur, qui a commencé par un sursaut de patriotisme: ils'agissait pour les Versaillais, c'est-à-dire pour le gouvernement régulier, d'aller prendre possession des canons qui étaient à Montmartre et que l'on devait livrer aux Allemands, en vertu du traité de paix; au commencement, le peuple de Paris ne voulut pas donner ces canons, mais cela dégénéra en une espèce de bolchévisme; il y avait de tout dans la Commune, des éléments mauvais mais aussi des bons, Rossel, par exemple, ancien officier du génie qui était entré dans la Commune par patriotisme, parce qu'il estimait qu'on avait abandonné trop tôt devant les Allemands; il a d'ailleurs été fusillé. Donc la Commune incendie les Tuileries, la Cour des Comptes, massacre les otages, etc. Les Versaillais sortent de Paris, les troupes régulières aussi. M. Thiers avait dit: " il faut sortir de Paris, ne pas se défendre à l'intérieur et reprendre ensuite Paris". Il paraît qu'il y a encore quelques mois, on avait eu le même plan en cas de troubles dans Paris; toutes les troupes régulières sortiraient de Paris et reprendraient ensuite la ville comme une ville ennemie. On y a renoncé.

En 1875, le siège du Gouvernement est Versailles.

La Commune n'était naturellement pas faite pour réconcilier l'Assemblée Nationale avec Paris, aussi l'article 9 de la constitution du 25 Février sur l'organisation des pouvoirs publics porte : "le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Versailles."

Par conséquent, le pouvoir exécutif (c'est le Président de la République) et les deux Chambres sont

Causes pour lesquelles on va réviser cette disposition. à Versailles. Qu'on réalise comment les choses se passent: le Président de la République est à Versailles installé dans la Préfecture que l'on voit encore sur la grande avenue qui va au château sur la droite. M. Thiers, lorsque l'Assemblée lui laissait quelque répit, disait: "Ils m'ont laissé la permission de la nuit." Et il allait à Paris.

Mais on ne peut pas transporter à Versailles les ministères, avec tous leurs cartons et tout le mobilier, et d'autre part, on n'a pas à Versailles de locaux pour les installer; il aurait fallu bâtir et c'était une grosse dépense; on renvoie donc à plus tard la difficulté, de sorte que les ministères sont à Paris, avec les ministres à leur tête, la Chambre à Versailles avec le Président de la République; ce n'est pas toujours commode; d'autre part, la plupart des députés et des sénateurs habitent Paris; ils sont perpétuellement dans le train, on y joue aux cartes, on discute politique, et les débats s'engagent ou se continuent dans le train; les chemins de fer n'étaient peut-être pas aussi rapides, mais sur une si petite distance cela a peu d'importance.

Nous avons donc eu une période d'incertitude. On peut voir, dans le roman d'Alphonse Daudet, "Le Nabab", une page tout à fait intéressante sur cette impression d'instabilité des gens perpétuellement dans le train qui ne sont fixés nulle part. La commodité exige le retour à Paris. Il y a aussi un motif plus honorable. En 1879 les souvenirs de la Commune s'entompent; il s'est écoulé huit ans; on vote ce qu'on appelle la loi sur la grâce amnistiante qui permet au Président de la République de gracier individuellement les insurgés de la Commune qui n'ont commis aucun crime de droit commun, assassinat ou incendie; on tient à faire rentrer la Commune dans le passé et pour achever cette opération politique, il faut marquer la réconciliation avec la ville de Paris; pour cela, les pouvoirs publics donnent un témoignage de confiance et se transportent à Paris; c'est l'objet de la revision du 21 Juin 1879. Jusque là la Chambre a siégé à Versailles, le Président de la République à la Préfecture, le Sénat dans l'ancien Théâtre de Louis XV, à côté des Réservoirs; la chambre des Députés, dans la salle qui est à gauche dans le pavillon de gauche, où se tient actuellement l'Assemblée Nationale pour l'élection du Président de la République.

Le 21 Juin 1879 est voté l'article unique ainsi conçu: "L'article 9 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875 est abrogé". C'est-à-dire le siège des pouvoirs publics n'est plus fixé par la constitution: il avait fallu employer cette procédure de la revision

Abrogation de la disposition constitutionnelle.

Elle est rem- constitutionnelle dont je vous parlais tout à l'heure.
placée par la Après le vote à Versailles, on revient à Paris et
loi du 22 Juil- on vote la loi ordinaire qui n'est plus une loi cons-
let 1879 titutionnelle, du 22 Juillet 1879 :

Paris capitale

Article 1er- Le siège du pouvoir exécutif et des Chambres est à Paris." Par conséquent, Paris comme capitale, c'est un principe simplement législatif, ce n'est plus un principe constitutionnel.

Siège des deux Chambres.

Article 2 - "Le Palais du Luxembourg et le Palais Bourbon sont affectés, le premier au service du Sénat, le second à la Chambre des Députés. Néanmoins, chacune des deux Chambres demeure libre de désigner dans la ville de Paris le palais qu'elle veut occuper." Par conséquent, une résolution de la Chambre des Députés, une résolution du Sénat peuvent décider, sans qu'il y ait de loi, où sera désormais le siège de ces Chambres. Mais il est évident que, dans l'état actuel le Sénat et la Chambre des Députés ne pourraient rien décider si on ne construisait pas, car il n'y a aucun palais qui pourrait, sans modification profonde, être affecté au service même de la Chambre.

Palais du Luxem-
bourg.

Le Palais du Luxembourg était désigné naturellement comme étant le siège de la Chambre haute; en effet, c'était une tradition: le Conseil des Anciens de la constitution du 5 Fructidor de l'an III, le Sénat conservateur du 1er Empire, ont siégé au Luxembourg et dans les appartements du Président du Sénat, on voit sur marbre blanc en lettres de bronze clouées sur ce marbre, des lettres que Napoléon 1er adressait au Sénat au moment de ses victoires. La Chambre des Pairs de la Restauration et de la monarchie de Juillet y ont siégé également; d'abord, dans une salle qui n'est pas la salle actuelle des séances; la salle actuelle du Sénat a été bâtie sous Louis-Philippe, la Chambre des Pairs qui était assez restreinte, 250 pairs siégeait jusqu'alors au milieu de la grande galerie dite salle de conférences. Enfin le Sénat du 2ème Empire y avait siégé. Il semblait donc naturel que ce fût là le siège du Sénat au lendemain de 1871.

Palais Bourbon.

Quant à la Chambre des Députés, elle s'installa au Palais-Bourbon, hôtel datant de l'ancien régime, mais affecté à usage législatif depuis 1795; la Constituante et la Convention avaient siégé dans divers locaux dépendant du Palais du Louvre, dans la salle du manège, la salle des machines, locaux extrêmement incommodes; c'est en 1795 pour la première fois, que le Conseil des Cinq Cents a siégé dans le Palais Bourbon; en 1795 fut bâtie la première salle des séances, qui n'est pas celle actuelle, construite en 1828. La salle des séances bâtie pour le Conseil des Cinq Cents menaçait ruine, on bâtit dans la salle des Quatre

colonnes un édifice de planches où la Chambre a siégé de 1828 à 1832; par conséquent lorsque vous pensez à la grande salle où le 14 Août 1830, Louis-Philippe s'en va traiter avec son peuple pour établir la monarchie, sur une charte contractuelle, il s'agit de cet édifice de planches; toutefois dans cette salle restaient des traces de l'organisation précédente, notamment la tribune du Président, le fauteuil style Directoire, la tribune des orateurs avec la Renommée jouant de la trompette, etc.. quelques pendules, des cadres, des bronzes de Gouttière, etc.

Voilà donc le siège des pouvoirs publics, qui n'est pas extrêmement commode; la France moderne s'installe dans la France du passé; par exemple la salle de conférences du Palais-Bourbon où il y a des journaux et où l'on parle, est dominée par une statue monumentale de Henri IV.

Remarquez d'autre part que la salle des séances telle qu'elle existe aujourd'hui comprend 616 députés; sous le Second Empire le Corps législatif n'en comprenait que 240, par conséquent, il a fallu ajouter des travées, et surtout entasser les députés.

b) Révision complexe du 14 août 1884.

La seconde révision est celle du 14 Août 1884, complétée par la loi du 9 Décembre 1884.

Ses causes, évolution de l'esprit public.

Les républicains n'avaient voté la constitution qu'à la condition qu'elle serait modifiée dans le sens républicain; les monarchistes n'avaient voté la constitution républicaine qu'à la condition qu'on puisse la transformer en monarchie; par conséquent, dès le vote de la constitution, nous sommes dans l'incertitude sur son sort. D'ailleurs, vous voyez comment les choses se passent en 1875; à la tête de la République, Mac-Mahon qui n'est pas républicain, mais légitimiste, et serviteur loyal de la constitution; au Sénat, une majorité conservatrice qui nomme comme Président M. le duc d'Audiffret-Pasquier, ce qui indique le caractère du Sénat à cette époque: à la Chambre, une très forte opposition de l'union conservatrice, monarchistes et impérialistes réunis.

Or, après le coup d'Etat du 16 Mai 1877, la République s'installe et nous à partir de 1879 la République aux républicains.

Mac-Mahon donne sa démission en 1877 et on nomme Jules Grévy Président de la République; d'autre part, aux élections partielles, une majorité modérée vient au Sénat et c'est un républicain qui devient Président. C'est la période de la République aux républicains. Alors les républicains décident que ce caractère d'incertitude que la constituante de 1875 avait laissé au régime doit cesser.

La loi constitutionnelle du 14 Août 1884 porte

Première réforme: Consolidation de la République.

donc tout d'abord : "La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision; les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la Présidence de la République."

La République s'affirme donc comme le gouvernement définitif; cette disposition peut juridiquement être tournée, on n'a qu'à aller à Versailles avec proposition d'abroger cette disposition, et après, on installera un autre régime que la République, mais il y a là affirmation d'une grande portée morale, et cette affirmation est complétée par la seconde phrase : "les membres des familles etc...."

On se rappelle à ce sujet que le fils cadet de Louis-Philippe, le duc d'Aumale, avait pensé un moment être candidat à la Présidence de la République au lendemain du 24 Mai 1875.

Seconde réforme: laïcité de la République.

Seconde réforme : l'Assemblée Nationale était non seulement monarchiste, mais encore religieuse et catholique, et pour cela elle avait inséré dans l'article 1er de la loi du 16 Juillet 1875 un article qui décidait que "le dimanche qui suivra la rentrée, des prières publiques seront adressées à Dieu dans les églises et les temples pour appeler son secours sur les travaux des assemblées." Remarquez que la constitution du 3 Septembre 1791, la constitution montagnarde du 24 Juin 1793, la constitution républicaine de Novembre 1848, étaient promulguées "en présence de l'Etre Suprême", par conséquent sous une forme religieuse; c'est ce caractère que nous trouvons accentué dans la loi du 16 Juillet 1875.

Dans celle du 14 Août 1884, afin de rompre avec cette tradition religieuse et d'affirmer la laïcité de la République, l'Assemblée Nationale abroge ce paragraphe de la loi du 7 Juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics.

3° Aliénation du délai de convocation des élections après dissolution.

Troisième modification: elle est inspirée par le souvenir des événements du 16 Mai 1877; d'après les dispositions de 1875, lorsque le Président de la République avait prononcé la dissolution de la Chambre, il avait un délai de trois mois pour convoquer les électeurs en vue d'élections nouvelles; par conséquent, pendant trois mois, le Président de la République gouvernait sans parlement; sans doute, il ne pouvait pas faire de lois, mais il était tranquille; il n'avait pas de Chambre qui interpelle les ministères, etc.. La disposition de 1884 réduit cette faculté du gouvernement et désormais les électeurs doivent être convoqués dans le délai de deux mois à partir de la dissolution de la Chambre et la Chambre nouvellement élue doit être convoquée dans le délai de 10 jours après les élections.

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

Répétitions Ecrites et Orales

S

Il y a certaines controverses sur ce texte. Suf-
fit-il, par exemple, que la convocation ait lieu dans
le délai de deux mois, c'est-à-dire que le Président
de la République fasse connaître dans ce délai aux
électeurs qu'ils seront réunis, ou la convocation doit-
elle être suivie de réunion ?

4° Refonte du
Sénat.

4°- Refonte considérable du Sénat. D'après les
dispositions de 1875, il y avait dans l'organisation
du Sénat certaines mesures auxquelles le Parti répu-
blicain s'était difficilement résigné; c'était l'ins-
titution de sénateurs inamovibles, et ensuite l'éga-
lité de la représentation des communes dans le collè-
ge électoral des sénateurs.

a) Suppression
des Sénateurs
inamovibles.

a) D'abord l'institution de sénateurs inamovibles
le Sénat de 1875, (cette question est classique et ca-
pitale) se composait de deux catégories de sénateurs:
les sénateurs élus par les collèges électoraux pour
9 ans (ils étaient 225, et 75 sénateurs inamovibles,
c'est-à-dire qui restaient en fonctions toute leur
vie.

Origines de cet-
te institution.
C'était des
continueurs.

1) D'abord l'Assemblée Nationale avait créé des
sénateurs inamovibles pour se continuer.

Précédents.

Nous avons vu quelle avait été la préoccupation
de la Convention avant la mise en oeuvre de la cons-
titution du 5 Fructidor de l'an III; elle avait dit :
"nous ne savons en quelles mains nous allons laisser
le dépôt sacré de la Révolution, et pour cela nous
devons prendre des précautions, dont la meilleure est
que les membres de la Convention resteront en majori-
té dans le conseil des Cinq-Cents et le Conseil des
Anciens." C'est ainsi que par le fameux décret des
Deux-Tiers, la Convention décide que deux-tiers au
moins de ses membres devront entrer dans le Conseil
des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens, c'est donc
500 conventionnels qui devaient former la base de la
composition des Chambres de la constitution de l'an
III. Alors les collèges électoraux se réunissent; ce
sont les électeurs secondaires qui élisent d'abord
les conventionnels qui devront rester et ensuite on é-
lit le tiers restant; c'est l'élection en deux temps.

Choix des sé-
nateurs de 1875.

L'Assemblée Nationale de 1875 a eu une préoccupa-
tion de même nature; elle ne l'a pas traduite aussi
brutalement, mais, ayant fait une constitution, elle
veut que son oeuvre se perpétue (les conventionnels
avaient surtout voulu rester en place, et c'est une
chose formidable, dans cette période de révolution,
alors que les gens en vue étaient exposés à la guil-
lotine! Avant de se séparer, elle élira 75 sénateurs
qui resteront en place pour toute leur vie, par consé-
quent son esprit se perpétuera dans les institutions
nouvelles; il faut dire d'ailleurs que l'Assemblée

Nationale a encore échoué dans le choix de ces inamovibles; alors que la majorité était légitimiste et orléaniste, les 75 sénateurs ne comptent que deux légitimistes, des orléanistes et des républicains, parce que cette majorité d'exaltés d'extrême droite était composée de gens souvent malhabiles, qui ne réussissaient pas à emporter les sièges comme ils auraient dû le faire.

C'était des modèles.

2) la seconde préoccupation consistait à mettre dans les assemblées un certain nombre de parlementaires qui devaient servir de modèles aux autres, et l'on pensait que les sénateurs inamovibles pourraient jouer un rôle de parlementaires modèles. Vous entendez d'abord que pour entrer dans les assemblées par la voie du suffrage universel, soit direct soit indirect, il faut ordinairement un ensemble de qualités, mais aussi, soit dit sans blesser la représentation nationale, un ensemble de défauts; d'abord il ne faut pas être bègue, si on ne peut pas parler, il faut renoncer à entrer dans les assemblées; or, on peut être bègue et être en même temps un homme supérieur; d'autre part, avec le système du suffrage universel, surtout depuis l'invention de l'automobile, il faut une bonne résistance physique; à l'heure actuelle, pour se présenter à des élections législatives ordinaires, il faut une centaine de réunions; un estomac capable de supporter un minimum de boissons n'est pas absolument nécessaire, mais souvent commode. Il faut avoir la résignation de présenter les problèmes sous leur aspect le plus simple, je dirai même un minimum de démagogie. Bref, il y a toutes ces choses qui manquent à certains, qui cependant sont des hommes supérieurs, s'ils n'ont pas l'habitude de faire une campagne, même au suffrage restreint. Alors comment les faire entrer dans les Assemblées ?

Régime de cooptation.

Les 75 premiers en 1875 sont élus par l'Assemblée Nationale avant qu'elle se sépare; quant aux autres, chaque fois qu'un siège deviendra vacant, il y sera pourvu par les autres sénateurs. C'est le régime de la cooptation. C'est le système académique.

Avantages de cette institution.

Aussi, on eut pendant les premières années de la république des sénateurs inamovibles, qui appartenaient aux classes les plus élevées; c'étaient des avocats, des savants, des militaires de haut grade, etc.. qui par leur dignité, par leur tenue, par leur valeur intellectuelle, donnaient le ton aux autres parlementaires.

Il y a une autre qualité qui apparaît immédiatement, c'est que les sénateurs inamovibles, ne devant rien à aucun collège électoral, ne faisait pas d'électoralisme, c'est-à-dire ne faisaient pas le métier

qu'aujourd'hui sont condamnés à faire tous les parlementaires, et qui consiste à écrire de 50 à 100 lettres chaque jour pour obtenir de la Préfecture l'autorisation de chasser, pour nommer un facteur, un cantonnier, etc.. les sénateurs inamovibles ne se mêlaient pas de cette cuisine.

Inconvénients.

Cependant, malgré toutes les qualités de l'institution, malgré aussi la commodité que présentait pour ceux qui en profitaient le fait de n'avoir jamais à penser aux électeurs (ce qui est le rêve de tout représentant élu) cette institution heurtait le sentiment démocratique. Des hommes élus pour toute leur vie, qui pouvaient par conséquent exercer leur fonction exactement dans la mesure qui leur semblait bonne, ne jamais assister par exemple aux séances du Sénat, (ce qui d'ailleurs n'est pas un grief pour beaucoup d'électeurs, mais certains veulent que leur représentant apparaisse quelquefois dans le palais législatif), qui pouvaient rester en fonctions toute leur vie, sans limite d'âge, même si l'âge les privait de leurs facultés, cela choquait le sentiment démocratique. Aussi, en 1884, l'institution est supprimée. Cependant, les sénateurs inamovibles ne sont pas supprimés; ceux qui sont en fonctions y restent pour toute leur vie, mais chaque fois que l'un d'eux vient à mourir, son siège est attribué à un des départements les moins favorisés par la représentation sénatoriale; M. Berenger de la Drôme, qui avait été ministre des Travaux publics pendant huit jours dans le ministère de M. Thiers, le 18 Mai 1873, est resté en fonctions jusqu'en 1915, ainsi que M. de Marcère, qui est mort en 1918, étaient les deux derniers survivants des sénateurs inamovibles.

Voilà donc la première réforme apportée en 1884 au Sénat de 1875.

b) Modification du collège électoral qui élit les sénateurs.

b) la seconde intéresse le collège électoral chargé de désigner les 225 autres sénateurs. Il y avait 225 sénateurs élus par un collège électoral sur la composition duquel on avait longtemps hésité; le duc de Broglie avait imaginé d'abord de les faire élire par les notabilités du pays, et dressé une liste qui comprenait le Président de la Chambre de commerce, de la Chambre des notaires, le bâtonnier de l'ordre des avocat, les conseillers généraux, en conséquence: "les plus riches, ceux qui s'élèvent par la fortune, l'intelligence", disait le duc de Broglie, et M. Thiers, lorsqu'on lui présenta cette liste répondit: "ce n'est pas une liste d'électeurs, c'est la liste des invités au bal de la Préfecture." Ce mot fut rapporté au duc de Broglie qui retira sa proposition.

Régime primitif.

On imagine alors de faire élire les sénateurs

par les notabilités du suffrage universel; dans chaque département, c'est encore vrai aujourd'hui, pour les 314 sénateurs, ils sont élus par un collège électoral comprenant :

- 1°- les députés du département;
- 2°- les conseillers généraux;
- 3°- les conseillers d'arrondissement;
- 4°- les délégués des conseils municipaux.

C'est sur ces derniers que porte la réforme de 1880; à la Chambre des Députés, on avait représenté le nombre, mais au Sénat, on voulait représenter autre chose que le nombre; c'est un problème extrêmement difficile que de trouver une représentation d'autre chose que le nombre; après les hésitations dont je viens de vous donner une idée, on décida de faire du Sénat la représentation des communes; on dit : " il y a en dehors du nombre un organisme spontané, c'est la commune, qui n'a pas été créée artificiellement par le législateur". En effet la constituante de 1789 n'a pas créé la commune, elle a décidé que toutes les anciennes paroisses, bourgs et communautés d'habitants deviendraient des communes dans le régime nouveau. Par conséquent, tout ce qui, sous l'ancien régime, avait une existence comme communauté d'habitants devient une commune.

Partant de ce principe, on décide que dans le collège électoral des sénateurs, chaque commune, quelle qu'en soit l'importance, enverra un délégué et un seul délégué; on voit l'importance de cette règle; Paris, avec 2.000.000 d'habitants aura un délégué, et Bourgl-Reine, un délégué; donc dans le collège électoral des sénateurs, deux communes comme Bourgl-Reine, Pantin, pèseront deux fois plus que Paris; voilà le système de 1875. Mais la majorité républicaine se rebiffe devant cette conception; Gambetta alors, trouve la formule (les formules sont plus importantes que le raisonnement en politique) Gambetta dit : " le Sénat sera le conseil des communes de France". C'est la grande représentation des communes. Mais ce raisonnement de la représentation des communes n'est pas un raisonnement de nature à déterminer une assemblée. Il y a d'abord les considérations politiques, et ensuite on essaie d'appuyer ces considérations de parti avec des considérations doctrinales; c'est ce qui est arrivé en 1875. L'Assemblée Nationale de 1875 était conservatrice; elle a voulu que les sénateurs soient conservateurs. L'Assemblée était rurale, les hommes de la Commune et les républicains appelaient les membres de l'Assemblée nationale les "ruraux". Or, en 1875, les campagnes étaient conservatrices; tandis que les villes étaient avancées; c'est pourquoi on veut donner la

Inconvénients.

Raison d'être de ce régime.

majorité dans le Sénat à la représentation des campagnes, et pourquoi on décide que la commune aura un délégué et un seul délégué.

Donc dans un département, ce seront les campagnes qui éliront les sénateurs; dans les Bouches-du-Rhône, par exemple, Marseille représente la moitié de la population du département; Marseille a 40 électeurs sénatoriaux, alors que le département en a 500; le chef-lieu, la grande ville était donc écrasée par les campagnes.

En 1884, le parti au pouvoir s'appelle le parti opportuniste, on dit maintenant ce mot avec un sens péjoratif, qu'il n'avait pas alors, car ceux qui ont combattu ces opportunistes, notamment des hommes comme Clemenceau, disaient : " ces opportunistes, vous ne les avez pas connus, c'étaient des hommes." Ils s'appelaient Gambetta, Jules Grévy, Ferry, ils ont joué un grand rôle, non seulement dans l'histoire politique, mais dans l'histoire de la grandeur de la France. Ce parti opportuniste qui se plaçait entre les radicaux qui formaient l'extrême gauche, - car il n'y avait pas encore de socialistes, - et l'opposition conservatrice, ce parti opportuniste avait sa majorité dans les villes moyennes.

Réforme de
1884.

La réforme de 1884 va consister à donner la majorité dans le collège électoral sénatorial à ces bourgades, par conséquent, ce n'est pas la représentation proportionnée à la population qu'établit la réforme de 1884: le nombre des délégués sénatoriaux variera, c'est tout ce qu'on peut dire, avec le nombre des conseillers municipaux, et ce nombre est déterminé par la loi du 5 Avril 1884. Aujourd'hui, encore, il n'y a aucune proportionnalité entre le nombre des habitants d'une commune et sa représentation dans le collège électoral sénatorial. Les grandes villes sont toujours sacrifiées; les sénateurs de la Seine ne sont pas élus par la ville de Paris, mais par la banlieue, c'est-à-dire par la plus petite partie du département de la Seine, il y a 900 délégués sénatoriaux environ, 175 pour la ville de Paris, le reste pour la banlieue. Le collège électoral sénatorial est aussi illogique aujourd'hui qu'il l'était en 1875. C'est un autre illogisme qui a succédé à un illogisme primitif, c'est pourquoi M. Pelletan disait : " le collège électoral sénatorial français est unique en son genre, il ne se rattache à aucun principe, à aucune espèce de logique." M. Pelletan est d'ailleurs devenu sénateur.

La réforme de 1884 fut donc une réforme complexe, comme vous le voyez, établissement définitif de la forme de la république, laïcisation de la république, diminution des facultés du gouvernement en cas de disso-

lution et réforme du Sénat.

c) Révision de 1926.

Nous avons eu une troisième révision, celle du 10 Août 1926, qu'on peut appeler la révision Poincaré.

Evènements politiques qui l'amènent.

De 1924 à 1926, la situation politique est définie par le système du cartel, les socialistes refusant la participation au pouvoir et pratiquant la "politique de soutien"; aux élections de 1924 les radicaux et les socialistes l'emportent, grâce, nous le verrons à un système de représentation proportionnelle qui, en 1919, avait fait arriver le bloc national, seulement les socialistes refusent d'accepter la responsabilité du pouvoir; aucun d'eux ne veut être ministre, seulement, ils s'engagent à soutenir un gouvernement composé de radicaux, à condition bien entendu que le gouvernement fasse des concessions à la doctrine socialiste.

Nous n'avons pas à apprécier ici ce système; c'est un fait qu'il a coïncidé chronologiquement avec une dévaluation de la monnaie nationale; le franc était tombé et courait vers zéro; à cette époque, la livre anglaise a atteint 250 Frs. Elle est tombée aujourd'hui aux environs de 80. Le franc valait deux sous d'avant-guerre; mais ce qui était plus grave, c'était la chute perpétuelle, on était parti en 1924 avec la livre à 125 Frs., on en était arrivé à redouter une catastrophe analogue à celle qui avait frappé le mark allemand, c'est-à-dire le franc à zéro.

Alors se produisit ce phénomène que le Cartel abandonna la partie en 1926, après des événements quasi tragiques, une foule déferlant devant le Palais-Bourbon, la police inerte, absente. Le cartel laissa la place à la politique dite d'union nationale avec M. Poincaré.

Politique de relèvement du franc.

M. Poincaré décida alors d'arrêter cette chute verticale du franc; comment ? D'abord par des mesures d'énergie. D'abord on imposera, mais on ne peut pas voter des impôts seulement avec un parti au pouvoir; un parti seul hésite à se rendre impopulaire, craignant d'être battu aux prochaines élections par les partis concurrents. Alors on fait une politique d'union nationale, c'est-à-dire que dans le gouvernement et dans la majorité on fait entrer autant de partis qu'il est possible d'en faire entrer; on y ferait entrer les socialistes s'ils voulaient, mais ils refusent pour des motifs de doctrine; ils ne veulent pas collaborer avec des bourgeois, ils ne veulent pas se compromettre. Les partis ainsi réunis, peuvent voter des impôts; ils ne pourront pas se le reprocher mutuellement au cours des campagnes suivantes.

D'autre part, il y avait deux motifs qui causeraient de graves préoccupations dans la France et dans

le monde au point de vue de la situation financière. Les gouvernements qui s'étaient succédé (et naturellement on rejetait la responsabilité sur le gouvernement précédent, c'est une bonne tactique dans la lutte des partis), avaient émis des Bons de la Défense Nationale; on vendait du papier payable à trois mois, 6 mois, ou un an dans toutes les banques, chez les notaires, dans les bureaux de poste, de sorte que le gouvernement avait tout l'argent qu'il voulait; les citoyens apportaient leur argent contre un bon remboursable; on en était arrivé à ce point que le gouvernement ne savait plus au juste pour combien il avait émis de bons, c'était très commode; de plus, ces bons étaient remboursables à un moment déterminé, de telle sorte que les porteurs pouvaient se présenter en même temps aux caisses publiques et demander le remboursement des milliards versés, par exemple, 10 milliards, parce que les échéances n'avaient pas été préparées par les gouvernements précédents, qui se préoccupaient en effet, surtout de traverser la difficulté du moment et se disant : " nos successeurs se débrouilleront ".

Il faut mettre de l'ordre là-dedans; il faut surtout rétablir la confiance, afin que les porteurs de bons ne se précipitent pas en masse pour se faire rembourser.

C'est dans ces conditions que le gouvernement de M. Poincaré se décide à rétablir l'ordre et la confiance dans les finances et il entend donner à cette résolution la solennité d'une révision constitutionnelle; on va à Versailles ajouter un article à la constitution; dans cet article on va créer une caisse de gestion des Bons de la Défense Nationale, qui prendra la responsabilité de gérer ces bons; de plus, cette caisse est une caisse d'amortissement de la Dette Publique.

La dette publique est une des grosses préoccupations de tous les hommes qui ont à aménager un budget; nous avons à l'heure actuelle un budget de l'Etat de 50 milliards environ; dans cette somme, il y a une partie absolument incompressible, celle qui représente les intérêts payés aux porteurs de Rente, pour 15 milliards environ, il y a la dette viagère, ce sont les sommes dues aux mutilés de guerre et les retraites des fonctionnaires, qui ont augmenté de 12% par rapport à 1914; nous avons donc à payer 25 milliards, avant qu'on ait posé un caillou sur une route et avant qu'on ait payé un fonctionnaire; vous voyez la difficulté de faire des économies. Ce n'est pas très simple.

D'autre part, la politique d'emprunt ou politique de facilité est très commode mais augmente les frais

et aboutit à la faillite. Il s'agit donc non seulement d'arrêter cette politique d'emprunt à jet continu, mais d'affirmer solennellement qu'on va rembourser une partie de la dette; c'est le système de l'amortissement.

On va amortir la dette par la caisse de gestion des Bons de la Défense Nationale qui porte en même temps le nom de caisse d'amortissement. Vous entendez bien qu'on n'emprunte plus: logiquement on ne peut pas rembourser une partie de l'emprunt, si d'autre part on emprunte.

Ressources de cet organisme. Loi constitutionnelle du 10 Août 1926.

Avec quoi cette caisse d'amortissement va-t-elle rembourser ? La loi du 10 Août 1926 donne à la caisse d'amortissement des ressources propres. Ce sont notamment les recettes nettes de la vente des tabacs, le produit de la taxe complémentaire exceptionnelle sur les mutations, le produit des droits de succession et les contributions volontaires.

Nous avons eu cette contribution volontaire: un député s'était levé de son banc; un billet de 500 Frs. à la main, il avait été le porter au ministre, à son banc, d'autres avaient donné 200 Frs. 100 Frs. On ne peut compter sur cette ressource.

On voit sur les murs des affiches de réclame de cigarettes, cigares, etc. et dans le coin "caisse de gestion et d'amortissement". C'est la caisse d'amortissement qui est gérée d'une façon autonome et qui fait de la réclame pour la régie française, avec un certain succès. Cette caisse avait donc des ressources qui ne peuvent être diminuées que par une nouvelle révision constitutionnelle, c'est-à-dire un vœu de révision émis par chaque Chambre et ensuite le voyage à Versailles.

Le résultat fut excellent; retour de la confiance, montée du franc, rétablissement, hélas! momentané, des finances françaises.

CARACTERES EXTERNES DE LA CONSTITUTION DE 1875

Traits extérieurs de la Constitution de 1875.

1) briéveté

1°- C'est la plus courte de toutes les constitutions de la France et c'est aussi la plus courte de toutes les constitutions écrites du monde. Avec l'article qui a été ajouté au moment de la révision du 10 Août 1926, elle contient 27 articles ayant la force constitutionnelle, tandis que la constitution de l'an III en contenait 377 et la constitution allemande de Weimar, plus de 200. La constitution et les lois organiques qui la complètent représentent en tout quatre pages d'un recueil de textes!

Cette brièveté s'explique encore par l'histoire. Les hommes de 1875 ne voulaient pas établir la République. Ce sont les événements qui les amènent à l'établir; ils ne vont donc pas soigner leur texte, comme l'avaient fait les hommes de 1789; ils vont s'arrêter au strict nécessaire; ce sera un code de procédure dans lequel on indiquera tout un régime par une allusion, tout un système par un mot; cela est possible grâce à la très longue expérience constitutionnelle de la France, puisque c'est la quinzième constitution de la France.

2) Large place faite à la coutume.

2°- Il en résulte que cette constitution laisse à la coutume une très large place, notamment en ce qui concerne le régime parlementaire; ce régime qui n'est pas le régime représentatif dans lequel il y a un Parlement, et qui se définit dans la collaboration du Parlement et du Gouvernement pour la direction des affaires publiques et qui se résume dans la responsabilité politique des Ministres devant le Parlement, a été mis à l'épreuve de 1814 à 1848; les hommes de l'Assemblée Nationale en 1871 se rattachaient, soit par leurs traditions de famille, soit par leurs souvenirs, comme M. Thiers, à ce régime de 1814 à 1848. C'est pourquoi le régime parlementaire est introduit dans la constitution par ces simples mots: "les ministres sont responsables devant les Chambres. Ils ont leur entrée dans les deux Chambres. Ils ont la parole quand ils la demandent".

De plus, la constitution ne parle jamais d'un personnage cependant capital dans notre organisation politique, le Président du Conseil. Le mot n'y est pas une seule fois, si bien qu'on a pu dire que la présidence du conseil est inconstitutionnelle, puisqu'elle n'est pas dans la constitution. M. Poincaré, à l'Elysée, avait été irrité par M. Clemenceau; il avait écrit dans la Revue des Deux Mondes: la présidence du conseil est inconstitutionnelle. C'est le Président de la République qui devrait être Président du Conseil; cependant, nous savons que le président du conseil nous vient de la Restauration, de la monarchie de Juillet et d'Angleterre.

Ensuite le principe de l'annualité du budget.- Chaque année on vote le budget, cela ne figure pas dans la constitution, on pourrait théoriquement voter le budget tous les deux ans. Toutefois, on estime que la règle de l'annualité du budget est une règle fondamentale des régimes libres, en ce sens que cette annualité permet au Parlement de tenir le gouvernement dans ses mains; le gouvernement n'ayant pas d'argent, ne peut fonctionner que si le Parlement vote le budget.

Extrême souplesse.

3°- Un autre trait qui résulte des précédents,

Institutions
non prévues
dans la Consti-
tution.

c'est l'extrême souplesse de nos institutions; du moment que la constitution est très courte, elle laisse une très large place aux innovations et aux créations; par exemple, nous pouvons avoir un Président du Conseil sans portefeuille, qui ne soit pas responsable d'un département; cela ne figure pas dans la constitution, mais l'expérience a été faite avec M. Viviani pendant la guerre et avec M. Poincaré; on n'y reviendra plus cependant, parce que les présidences du conseil sans portefeuille, c'est un plat de lentilles, sans lentilles; le Président du Conseil sans portefeuille qui n'a pas à gérer un département ministériel ne peut pas nommer de fonctionnaires, ne peut pas donner de décorations, par conséquent, n'a pas les satisfactions que l'on cherche dans le pouvoir; bien plus, lorsque M. Poincaré était président du conseil sans portefeuille, il ne signait pas, et lorsqu'il avait besoin d'un crayon, il était obligé de demander à un ministre à portefeuille.

Peut-il y avoir des ministres sans portefeuille? C'est-à-dire un ministre qui n'a pas d'autres attributions que d'assister aux délibérations du conseil des ministres? Pendant la guerre, surtout au début, nous avons eu la politique d'union sacrée, qui est différente de la politique d'union nationale, plus large elle-même que l'union républicaine, etc... c'est-à-dire que dans ce gouvernement d'union sacrée, devaient figurer tous les partis, y compris le parti socialiste et les monarchies. Une fois qu'on eut distribué des portefeuilles, il fallait encore faire entrer dans le gouvernement des représentants en nombre suffisant des socialistes et des monarchistes, alors on créa pour eux des ministères sans portefeuille. Jules Guesde, au nom du parti socialiste et Denys Cochin, au nom de la droite, furent ministres, et symbolisèrent ainsi l'adhésion de tous à la politique de la Défense nationale, y compris le parti socialiste.

4°- défaut d'ordre et de méthode.

4°- Quatrième trait de la constitution, défaul absolu de méthode dans la rédaction; la constitution est actuellement faite de membres dispersés: 3 lois constitutionnelles: 24 Février, 25 Février et 16 Juillet 1875, deux lois organiques: 2 Août et 30 Novembre 1875. Par conséquent, nous n'avons pas ce corps unique qui caractérisait les constitutions de la Révolutions et les constitutions écrites du monde entier; bien plus, ce qui accentue ce caractère de désordre, c'est que les deux lois des 24 et 25 Février n'ont pas le titre de lois constitutionnelles, mais simplement de lois: la loi du 25 Février a été promulguée avant celle du 24, parce que cette dernière qui avait trait au Sénat, avait semblé devoir passer après celle du 25 Février

sur les pouvoirs publics.

Exemples.

Dans le texte de nos lois constitutionnelles, nous n'avons aucun titre ni rubrique; nous avons une loi sur le Sénat, une sur les organisations des pouvoirs publics, une sur le rapport des pouvoirs publics; mais à l'intérieur aucune espèce de subdivision; il n'y a aucun ordre voulu, le tout est jeté comme à la pelle. Par exemple, si nous voulons connaître le mode d'élection à la Présidence de la République, c'est la loi du 25 Février, article 22 qui indique l'autorité qui élit le Président de la République, mais sur la date de l'élection, il faut aller à l'article 7; entre les deux articles, d'autres matières interviennent: attributions du président de la République, contenues en partie dans la loi du 25 Février, en partie dans celle du 7 Juillet; de sorte qu'il est assez difficile dans ces pages de trouver une matière déterminée. L'interdiction du mandat impératif est prononcée à propos des députés, cependant il est évident qu'elle s'applique également aux sénateurs. La constitution laisse une impression générale de désordre.

5) Absence de dogmatisme.

5°- Dans cette oeuvre constitutionnelle, absence complète de dogmatisme; les symboles, c'est la manière dont a été établie la République. Dans les précédentes constitutions, la République était la forme du gouvernement. On proclamait que le peuple seul est souverain, que la République est Une et Indivisible. Ici nous savons que nous sommes en république, parce que nous en sommes avertis accidentellement par la loi du 25 Février 1875, article 2 : "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 est nommé pour 7 ans, il est rééligible". La République s'introduit de biais.

Les précédentes constitutions portaient en tête une déclaration des droits; la constitution du 3 Septembre 1791 était précédée de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen; la constitution montagnarde de 1793 également, la constitution du 5 Fructidor de l'An II, d'une déclaration des droits et des devoirs, la Constitution de l'An VIII, d'une proclamation des Consuls qui affirmaient que le régime était fondé sur les principes de la Révolution, la charte de 1814 était précédée d'un chapitre intitulé : droit public des Français, celle de 1830 contenait la même déclaration adaptée, la constitution de 1848 contenait de nouveau une déclaration des Droits et des Devoirs avec l'affirmation à l'assistance et le droit au travail. La constitution du 18 Janvier 1852 contenait dans son article 1er une adhésion aux principes de 1789. Mais en 1875, nous n'avons absolument rien sur la souve-

Absence d'esprit d'intolérance.

raineté du peuple, ni sur la liberté de conscience, la liberté de la presse, du travail, à peu près rien sur les finances. Absence d'esprit d'intolérance et d'exclusion; dans les précédents régimes, il y avait des difficultés pour entrer dans la vie publique; il fallait, par exemple, sous la Révolution, prêter le serment civique; sous le Second Empire, il fallait, pour être admis au Corps législatif, prêter serment de fidélité à l'Empereur; dans notre constitution, rien de pareil.

Cela s'explique toujours par les conditions dans lesquelles a été élaborée la constitution de 1875; les hommes de l'Assemblée nationale font un régime qui est discuté par les monarchistes, partisans du comte de Chambord ou du comte de Paris; par conséquent, il faut que le régime s'installe comme il pourra et nous ne demandons pas à ceux qui se rallient à la République de renoncer solennellement au passé. On arrive, on est admis. Voilà l'esprit de notre constitution, c'est pourquoi la République s'est établie progressivement et s'est installée.

7) absence d'esprit simpliste.

Nous n'avons pas, dans cette constitution, cet esprit simpliste qui caractérisait les hommes de la Révolution; vous vous rappelez l'axiome qui a emporté la décision de la Constituante en ce qui concerne le principe de la dualité des Chambres; on disait: "la nation étant une, sa représentation doit être une." Nous, nous n'affirmons pas que nous renonçons à l'esprit simpliste, mais nous y renonçons; non seulement nous avons deux Chambres, mais encore la Chambre haute comprend deux éléments en 1875, les sénateurs inamovibles et les sénateurs élus; par conséquent, c'est une constitution essentiellement pratique, qui ne se préoccupe pas des doctrines.

L'esprit de transaction.

Ce qui la caractérise, c'est l'esprit de transaction qui apparaît partout dans la constitution; la constitution elle-même est une transaction entre la République et la Monarchie; c'est une constitution républicaine qui attend la monarchie. La République est copiée sur les constitutions monarchiques de 1814 et 1830; transaction: dans son ensemble, la constitution adopte sur chaque problème spécial la solution transactionnelle qu'en matière politique le plus court chemin qui va d'un point à un autre, ce n'est pas toujours la ligne droite. La logique mathématique, allant jusqu'au bout des déductions, ne commande pas la politique.

Solution transactionnelle dans l'initiative des lois.

Si par exemple, nous nous demandons qui va avoir l'initiative des lois: la tradition républicaine nous dit: l'initiative aux seuls membres des assemblées, la tradition monarchique (An VIII, 1814. 1852) riposte:

l'initiative, à l'Exécutif seul. La constitution de 1875 répond : l'initiative à la fois à l'Exécutif et aux membres des assemblées.

Traités.

S'il s'agit du droit de conclure des traités internationaux, la tradition monarchique qui existe encore théoriquement en Angleterre, donne au roi seul le droit de négocier et de conclure tous les traités; la tradition républicaine ne donne aucun droit de conclure sans l'autorisation du Parlement. La constitution de 1875 adopte une solution transactionnelle : en principe, le Président de la République ratifie tous les traités; mais il en est une série, énumérés par la loi, qu'il ne peut ratifier qu'avec l'autorisation des Chambres. Partout l'esprit de transaction!

9) Longévité

9°- Enfin (dernier trait de notre constitution) c'est elle qui a duré le plus longtemps; la constitution du 3 Septembre 1791 a duré moins d'un an (du 3 Septembre au 10 Août 1792), la constitution montagnarde, du 24 Juin 1793 n'a jamais été appliquée, après avoir été promulguée au milieu des réjouissances; la constitution du 5 Fructidor de l'an III a duré jusqu'à l'an VIII, c'est-à-dire cinq ans; la constitution de l'an VIII a duré 14 ans; la monarchie de Juillet, 18 ans, la République de 1848, 4 ans, la constitution de 1852, 18 ans, et notre constitution dure depuis 1875.

Causes

C'est sans doute qu'elle avait des qualités modestes qui lui ont permis de s'adapter aux circonstances les plus exceptionnelles, celles d'une guerre longue et grave par exemple. Les constitutions qui durent sont celles qui n'ont pas d'ambition, ce sont celles où l'on ne fait pas preuve de doctrines absolues, mais qui cherchent surtout à s'adapter aux besoins du peuple et aux circonstances du moment. Rappelez-vous la constitution du 3 Septembre 1791; les Constituants étaient tellement fiers de leur oeuvre, qu'après avoir proclamé que la constitution était essentiellement révisable, ils accumulent les obstacles devant la révision; - en effet, il fallait deux législatures, c'est-à-dire quatre ans avant qu'on puisse proposer une révision, puis il fallait que trois législatures successives (sans interruption) proposassent cette révision pour qu'on puisse la faire, cela faisait donc encore six années, il fallait donc attendre 10 ans pour faire cette révision, ce qui se serait produit en 1801; - or, entre 1791 et 1801 nous avons eu la Convention, la Terreur, le Directoire et Bonaparte; cette constitution qui avait accumulé les précautions, c'est-à-dire les barrières, dure à peine 10 mois!

La constitution de 1875, qui n'a pas mis de barrières, dure depuis 1875.

ETUDE DE LA CONSTITUTION ACTUELLE, DE SES PRINCIPES ET DE SES DISPOSITIONS

Si la constitution de 1875 ne proclame aucune espèce de principe, elle en suppose un certain nombre; elle les suppose parce qu'elle les applique; ces principes sont ceux du droit constitutionnel moderne, ou du droit commun occidental; nous appelons "occident" les pays qui comprennent l'Angleterre, la France et les péninsules latines. Les principes du droit commun occidental qui triomphent aux Etats-Unis sont ceux de la constitution de 1875. Nous avons d'ailleurs d'autres doctrines qui se font jour maintenant, que nous ne pouvons pas ignorer parce qu'elles sont mises en application dans certains pays, notamment le fascisme en Italie et le Bolchevisme en Russie.

Quels sont ces principes ? C'est d'abord le principe démocratique, que nous appelons aussi le principe de la souveraineté nationale; c'est en second lieu le principe du gouvernement représentatif; la démocratie est organisée suivant le principe représentatif; c'est en troisième lieu la séparation des pouvoirs et le régime parlementaire; en quatrième lieu la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires. Chacun de ces principes fera l'objet d'une partie de notre cours.

PREMIER PRINCIPE:

PRINCIPE DE LA SOUVERAINETE NATIONALE

1) Histoire de ce principe.

L'idée de la souveraineté nationale tient dans le droit constitutionnel une place extrêmement importante parce que c'est une idée-force, une idée qui a eu dans l'histoire une importance considérable; mais je le dis tout de suite, l'idée de la souveraineté nationale appartient plutôt à la catégorie historique qu'à la catégorie logique. On en trouve les traces dans les anciens philosophes grecs; tout le monde connaît la fameuse "prosopopée des lois" de Socrate: "l'obéissance aux lois est une vertu, la première des vertus".

On va même jusqu'à citer la Bible pour y trouver l'affirmation de la souveraineté nationale; "à tous leurs péchés, les Israelites ont ajouté celui de vouloir avoir un roi"; on en conclut que la Bible est pour la souveraineté nationale.

Les canonistes, les casuistes, les scholastiques, répètent à satiété le mot de St-Paul- "toute puissance vient de Dieu, par l'intermédiaire du peuple", "omnis potestas a Deo per populum". Par conséquent, c'est le

peuple qui détient la puissance et qui, ou l'exerce par lui-même, ou la laisse exercer par un monarque.

Rousseau.

Mais aussi, il faut remonter au XVIII^e siècle pour voir toute l'importance que prend cette idée avec Rousseau et la Révolution.

Il faut tout de même reconnaître que dans la doctrine de Rousseau, il y a quelque chose de particulier c'est non seulement l'idée de la souveraineté du peuple, mais aussi l'idée de l'inafaillibilité du peuple. Rousseau affirme que le peuple sait ce qui est bon et qu'il ne peut pas se tromper; il donne ce raisonnement exact : "personne ne peut se plaindre de ce qui a été décidé par la volonté du peuple, puisque chacun fait partie du peuple, et donc ce que veut le peuple, c'est bien ce qu'il lui faut." Par conséquent, chaque individu ne subit que sa propre loi, donc l'individu sait ce qui lui est bon. C'est un raisonnement puéril; mais enfin, il faut remarquer tout ce que Rousseau a fourni pendant tout le XIX^e siècle et depuis, à la phraseologie et à la sentimentalité de la démocratie. On ne cesse d'affirmer la souveraineté et l'inafaillibilité du peuple. L'inafaillibilité du peuple c'est un des axiomes de la littérature électorale et de la littérature politique, mais en attendant, lorsqu'il s'agit de faire élire le Président de la République, nous disons à ce peuple : "vous ne sauriez pas; le Parlement fera mieux," et lorsqu'il s'agit de décider, soit le principe d'une loi, soit une constitution, on ne consulte pas le peuple. La vie publique se déroule dans une contradiction perpétuelle.

Les déclarations de droits.

Déclaration du 3 Septembre 1791.

La souveraineté du peuple est affirmée dans la plupart des constitutions françaises; déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en tête de la constitution du 3 Septembre 1791: "Le principe de la souveraineté réside essentiellement dans la nation; nul corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément." "La loi est l'expression de la volonté nationale". Il y a une nation qui est seule souveraine.

Portée du principe démocratique qu'elle affirme.

Cette nation exprime sa volonté dans la loi; elle l'exprime suivant des principes et des procédures que nous aurons à organiser, soit par le régime représentatif, soit par le régime des référendums et de l'élection directe, mais seule la loi est souveraine. Par conséquent, le principe de la Révolution est le peuple. Le peuple délègue un Parlement, le Parlement nomme un gouvernement, le gouvernement nomme des ministres et tout ce monde est le serviteur du peuple.

Cette affirmation a une valeur actuelle; au moment de la Révolution elle se complétait par l'interdiction du syndicalisme, portée par la loi Le Cha-

pelier et par cette phrase de la déclaration du 3 Septembre "nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément". Avec ce système, nous avons la loi souveraine et des fonctionnaires essentiellement obéissants.

Nous sommes à l'heure actuelle, en effet, dans une situation extrêmement grave, qui vient de l'absence d'autorité des organes gouvernementaux et législatifs, absence d'autorité qui s'explique précisément par cette constitution, contraire à la volonté de la Constituante, de corps qui prétendent exercer des autorités n'émanant pas du peuple. Il y a de grands organismes de certains intérêts corporatifs, qui font pression sur le gouvernement.

Unanimité des constitutions françaises.

La déclaration de 1793, article 4, dit : "La loi est l'expression libre et solennelle de la volonté générale", art.25: "La souveraineté réside dans le peuple, elle est une, imprescriptible, inaliénable".

La constitution de l'an III dit dans la déclaration des droits, article 6: "la loi est la volonté à exprimer par la majorité ou des citoyens (nous réservons donc la possibilité de l'élection directe ou du referendum) ou de leurs représentants." Article 17.- "La souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens."

La constitution de Novembre 1848, article 1er, dit: "La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français, elle est inaliénable et imprescriptible; aucun individu, aucune fraction du peuple ne peut se l'attribuer." Article 18.- "Tous les pouvoirs, quels qu'ils soient, émanent du peuple."

Au contraire, silence complet de la constitution de 1875 sur la souveraineté du peuple.

Absence de formule équivalente dans la constitution de 1875.

C'est que la constitution de 1875 fut avant tout une constitution pratique, elle fut créée pour fonctionner immédiatement; par conséquent, pas de déclaration de principe. Cependant, le 24 Février 1875, M. Raoul Duval proposa que la constitution, en tête de la loi du 25 Février sur l'organisation des pouvoirs publics, proclamât le principe de la souveraineté nationale, d'après la formule traditionnelle. Cette proposition est rejetée par l'Assemblée Nationale par une majorité écrasante de 476 voix contre 50. Comment s'explique cette infime minorité ? Un député du nom de Collin déclare qu'il vote contre la proposition Raoul Duval parce qu'il trouve la souveraineté nationale absurde, et nous avons l'affirmation que je vous ai indiquée de M. de Belcastel, député de l'extrême droite, légitimiste, qui parlant du suffrage universel dit "source impure, mais unique, du pouvoir." Il reconnaît que dans l'état actuel des choses, au degré d'éducation où en

Pourquoi ?

est arrivée la démocratie, au point où en sont la presse, l'instruction, etc.. il ne peut pas y avoir d'autres sources du pouvoir que le suffrage universel, mais il dit "source impure", par conséquent, si nous trouvons que le suffrage universel est une source impure, ce n'est pas la peine de faire de déclaration solennelle. D'autres, au contraire, et notamment M. Depeyre, déclarent inutile de déclarer la souveraineté de la nation parce qu'elle va de soi, et qu'elle n'a pas besoin d'être proclamée; en réalité, on entend aboutir à une organisation pratique des pouvoirs publics; la proposition Duval est rejetée comme inopportune, à raison des discussions doctrinales qu'elle soulève.

Mais reconnais-
sance pratique
de ce principe
par la consti-
tution de 1875.

Mais si la constitution n'affirme pas la souveraineté nationale, elle l'organise, elle en tire les conséquences; tout pouvoir vient du peuple à la base, d'une façon encore imparfaite puisque le peuple ne peut se prononcer que sur des hommes et non sur des mesures; le peuple ne peut que choisir ses représentants; il élit la Chambre des Députés directement, les conseillers municipaux, d'arrondissement et les conseillers généraux et ce sont ces élus qui élisent les sénateurs.

Sénateurs et députés élisent le Président de la République, le Président nomme les ministres, le Président de la République nomme les fonctionnaires; par conséquent tout pouvoir vient bien du peuple.

2° Contenu et
justification
du principe
démocratique.

Le principe de la souveraineté nationale, considéré dans le droit public interne, consiste à se demander qui, dans une nation, a la plus grande force politique, et, si l'on veut s'élever jusqu'aux questions de légitimité et de justice, qui doit posséder la plus grande force politique. Il y a donc une question de fait et aussi une question de droit et de justice.

Démocratie po-
litique et dé-
mocratie socia-
le.

Si la plus grande force politique appartient à une dynastie, l'Etat est une monarchie; à une classe, c'est l'aristocratie; si la plus grande force politique appartient à la majorité des citoyens, on a la démocratie. On a la démocratie politique en ce sens que c'est la majorité qui gouverne, on n'a pas nécessairement une démocratie sociale. Dans la démocratie politique, le peuple gouverne, dans la démocratie sociale, la législation est faite dans l'intérêt du peuple. Il y a une différence qui est soulignée nettement dans l'histoire de l'Allemagne, dans la seconde moitié du XIXe siècle, Bismarck avait imaginé de faire de la démocratie sociale afin d'abaisser le peuple et afin de le mieux gouverner. "Si nous avons des institutions sociales", disait-il, "Messieurs les sociaux-démocrates pourront jouer de la flûte, le peu-

ple ne les suivra pas." Dans le système de la démocratie purement sociale, sans être politique, le peuple est soigné comme du bétail à l'étable.

Justification de la démocratie.

1) absence de valeur des systèmes adverses.

Quelle est la justification de la démocratie ?

La démocratie se justifie d'abord par l'impossibilité de la démonstration scientifique des systèmes adverses.

Quels sont-ils ?

Thèse de l'hérédité du droit divin.

1ère thèse:- D'abord l'hérédité, en vertu du droit divin, surnaturel, c'est-à-dire: Dieu a désigné nommément une dynastie pour régner sur un peuple. Cette théorie n'a jamais été affirmée, sinon par Louis XIV et Guillaume II. Ce qui est plus fréquent, c'est la théorie du droit divin, providentiel. C'est la thèse développée par Bossuet, dans son "Discours sur l'histoire universelle", par Bonald, dans sa "Legislation primitive", par Joseph de Maistre dans les "Soirées de St-Petersbourg". "De toute éternité", démontre Bossuet, "la Providence a dirigé les événements et les mène de telle façon qu'à un jour donné, Louis XIV doit se trouver sur le trône de France". On sait avec quel talent Bossuet a développé cette thèse; seulement on pourrait absolument prendre la même méthode pour démontrer, avec la même évidence, que, de toute éternité et depuis l'âge préhistorique, la Providence a dirigé les événements humains pour que en cette année de grâce 1932, M. Lebrun habitât l'Elysée.

Thèse de la prescription du pouvoir ? Souverain par une longue tradition.

2ème thèse :- La prescription.

Vous entendez bien qu'on ne prescrit pas la souveraineté comme on prescrit un pré de servitude; mais il y a une forme plus moderne de la théorie de la prescription, celle que Cazalès apporta à l'Assemblée constituante, le 28 Mars 1791. C'est la forme traditionnelle: "je ne crois pas que le roi tienne sa couronne de Dieu", disait Cazalès, "je ne crois pas à ce conte ridicule, il la tient du peuple, mais il y a 800 ans qu'il la tient et je vous défie de la lui enlever". L'argumentation n'était pas sans force au moment où elle fut produite.

Mais, d'abord, toutes les traditions ont un commencement, ensuite la tradition ne peut pas créer un droit, autrement, en durant, la démocratie se construit son droit comme la monarchie.

2) Valeur propre de la démocratie: elle est justice, raison, sagesse.

La démocratie se justifie surtout par des raisons à elle propres.

D'abord elle est la plus juste. On a dit: les législateurs font les lois pour ceux qui font les législateurs; les lois étant faites pour la masse, il faut que la masse fasse les législateurs. Elle est en somme la plus rationnelle, puisqu'un homme ne doit se conduire que d'après sa propre raison. C'est dans la dé-

mocratie que chaque homme se gouverne lui-même, le plus qu'un homme puisse se gouverner.

Elle est surtout la plus sage. A l'heure actuelle, au point où en est arrivé le monde, le suffrage universel avec la démocratie politique, c'est la plus grande force conservatrice et, ce que l'on a à redouter, ce n'est pas le rétablissement d'un passé qui ne s'avouerait pas complètement mort, ce sont des oppressions qui sont en train de poindre à l'horizon des temps nouveaux. Nous aurons des dictateurs de classes qui seront beaucoup plus redoutables que les anciens dictateurs d'hommes; et dans ces conditions, il est nécessaire de maintenir la théorie du suffrage universel qui a été supprimée non seulement à Rome, mais aussi à Moscou par le Bolchevisme; il faut s'accrocher au suffrage universel, c'est la plus grande force conservatrice au sens le plus élevé de ce mot, et je dois dire que chez les peuples arrivés à un certain degré d'éducation, la démocratie est seule possible.

Elle représente en tout cas le moindre mal.

Les objections contre la démocratie, on les connaît : l'incapacité, l'ignorance, l'absence de sens critique, l'aptitude indéfinie à se laisser tromper, la haine de la supériorité, etc.. Mais enfin, il faut choisir. La politique et l'art politique seraient trop simples s'il s'agissait toujours de choisir entre le mal et le bien. La vie n'offre pas d'option aussi simple. La politique, c'est l'art de choisir entre des maux plus grands les uns que les autres, les moins grands. D'ailleurs, à ce point des problèmes de doctrines, les raisonnements déterminent rarement. On aime la démocratie ou on ne l'aime pas, on aime le forum, on aime la lutte politique, on aime le grand air de la place publique, ou on préfère l'antichambre, la servitude, les livrées; chacun son goût!

Théorie de la démocratie révolutionnaire, libérale et individualiste.

La Révolution française a admis non seulement le principe de la démocratie, mais encore le principe de la démocratie libérale et le principe de la démocratie individualiste.

Opposition au fascisme.

Pour comprendre l'importance de cette doctrine de la Révolution, il est intéressant de l'opposer (les doctrines ne s'affirment qu'en s'opposant), et à ce point de vue, nous devons savoir gré au fascisme d'avoir une doctrine qui s'oppose précisément à cette doctrine de la démocratie. M. Mussolini n'a pas assez de sarcasmes pour la doctrine de la Révolution, pour ce qu'il appelle "le démo-libéralisme". Il déclare qu'il trouve complètement ridicule qu'un homme, par le fait qu'il arrive à l'âge de 21 ans, puisse participer directement à la gestion des affaires publiques; c'est la négation de la démocratie individualiste, et le fascisme prétend d'après les discours de son chef, apporter

au monde un évangile nouveau, un évangile contraire à celui que la France a énoncé au monde en 1789, celui de la démocratie libérale, de la liberté, qui est comme la santé, dont on apprécie la valeur seulement lorsqu'on en est privé, et aussi de la démocratie individualiste.

L'Etat et l'individu.

La nation est composée d'individus isolés, égaux en droits, n'ayant pas d'autres liens entre eux que de faire partie de la même nation; il ne doit y avoir entre la nation souveraine et l'individu qui obéit aucun intermédiaire; il ne doit pas y avoir de corporations, de syndicats, et le syndicalisme actuel, dans sa forme anarchique, avec ses excès, ses abus, ses exigences, ses prétentions à gouverner le pays (et je ne parle pas seulement du syndicalisme ouvrier et fonctionnaire, mais aussi du syndicat patronal et capitaliste qui s'affirment) justifie entièrement la doctrine révolutionnaire et cette loi Le Chapelier qui ne voulait entre l'Etat souverain et les particuliers aucune espèce de corps qui prétende à l'exercice de la souveraineté. La doctrine de la Révolution a encore aujourd'hui sur ce point sa pleine utilité.

La souveraineté prétendue de la nation.

Mais pour ma part, je ne vais pas plus loin; je ne crois pas qu'il y ait un droit de souveraineté; la souveraineté n'est pas un droit appartenant à une personne qui serait la nation. En réalité, la Révolution française se trouvait en présence de la tradition monarchique en France; la souveraineté appartenait au roi; lorsqu'on se prive du roi qui était le titulaire de la souveraineté, l'on dit "il faut faire porter à quelqu'un cette couronne qu'on a enlevée au roi"; on imagine alors une espèce de personne morale qui est la nation. A cette nation souveraine on donne le droit de dire, comme à l'ancienne monarchie "car tel est notre bon plaisir". Alors, ce n'est pas la peine d'avoir renversé l'ancienne monarchie, et au contraire, elle valait mieux.

Ce qu'il faut affirmer, c'est que la véritable souveraineté appartient à la raison, à la justice, au bon sens, qu'il y a une différenciation entre gouvernants et gouvernés et que tout ordre émanant de la souveraineté n'est pas un ordre légitime, par cela seul qu'il émane de la souveraineté; en troisième lieu que la liberté politique n'accompagne pas toujours la souveraineté nationale.

Ses funestes conséquences sur la liberté politique.

Rousseau qui est l'homme de la souveraineté politique, n'est pas toujours l'homme de la liberté; dans son "Contrat Social", il dit bien des choses avec beaucoup de talent, mais les choses les plus contradictoires; il dit notamment, et c'est l'affirmation la plus nette du despotisme : qu'il y a une religion

civile;" Il importe bien à l'Etat que chaque citoyen ait une religion qui lui fasse aimer ses devoirs;.... il y a donc une profession de foi purement civile dont il appartient au souverain de fixer les articles, non pas précisément comme dogme de religion, mais comme sentiments de sociabilité, sans lequel il est impossible d'être un 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, prévoyante et pourvoyante, la vie à venir, le bonheur du peuple, le châtement des méchants, voilà les dogmes positifs. Quant aux dogmes négatifs, je les borne à un seul, c'est l'intolérance." Ces dogmes de la religion civile que l'Etat formule, il a le droit de les imposer aux citoyens. Sans doute, Rousseau respecte la liberté de conscience: vous avez le droit de croire ou de ne pas croire, mais si vous ne croyez pas, vous êtes de mauvais citoyens, et par conséquent, l'Etat a le droit de vous bannir.

3) Conséquences du principe démocratique

Première conséquence: le suffrage universel

Unité de la liste électorale et du corps électoral

Nous allons maintenant voir les conséquences de la souveraineté populaire et notamment l'universalité du suffrage. Nous allons étudier le corps électoral qui est le premier et le plus important des organes constitutionnels.

Le corps électoral.

Le corps électoral est un organe du gouvernement; c'est le premier, car c'est lui qui, directement ou indirectement, désigne tous les autres; dans notre organisation constitutionnelle, ce corps électoral est le même pour toutes les élections; il y a un corps électoral unique, qui désigne les membres de la Chambre des Députés, des Conseils généraux, des Conseil d'arrondissement, des Conseils municipaux, par conséquent, les règles que nous allons étudier maintenant pour l'organisation du corps électoral, ce sont les mêmes que l'on retrouvera l'année prochaine au cours de droit administratif, pour les élections aux conseils administratifs.

Nous avons aujourd'hui une liste électorale unique qui sert pour toutes les élections. L'unité de liste électorale pour les élections n'est pas une règle absolue et inévitable; nous avons eu, sous la monarchie de Juillet, un corps électoral pour la Chambre des Députés, un autre plus large pour les Conseils Généraux, un autre encore plus large pour les Conseils municipaux; de 1874 à 1884, nous avons eu une liste électorale municipale et une autre qui servait pour

toutes les autres élections, mais aujourd'hui, dans l'état de la législation positive, nous n'avons qu'un corps électoral unique qui fonctionne pour toutes les élections.

Systèmes possibles: 1° l'intelligent (suffrage capacitaire)

Qui est électeur ?

Ici nous trouvons divers systèmes.

1°- Ou bien nous allons choisir les électeurs d'après le signe de l'intelligence, nous allons chercher dans la masse les plus intelligents, c'est le système du suffrage capacitaire. Pour être citoyen complet, il faudra faire preuve d'une certaine instruction.

Certaines expériences ont été faites, notamment en Belgique et aux Etats-Unis, où dans certains Etats particuliers de la Fédération américaine, il faut, pour être citoyen, pouvoir lire et comprendre un article de la constitution. Cette disposition a été prise uniquement pour éloigner les nègres du scrutin; lorsqu'un nègre se présente au bureau, on lui fait lire un texte de la constitution, si le nègre arrive à le lire, on lui dit: "vous ne le comprenez pas, allez-vous en". C'est un système un peu brutal.

Système employé jadis en France.

En France, la constitution du 5 Fructidor de l'An III, constitution directoriale, disait que "pour être citoyen actif, il fallait savoir lire et écrire et en même temps exercer une profession manuelle", mais comme l'instruction n'avait pas encore été organisée, l'application de cette disposition avait été renvoyée à plus tard et, avant que les temps fussent révolus, la constitution du 5 Fructidor de l'An III n'existait plus. L'idée du régime capacitaire a été formulée également sous la monarchie de Juillet; lorsqu'on demandait l'extension du suffrage, on demandait l'adjonction des capacités.

Ancien système plural belge

En Belgique, avant 1919, il y avait un système extrêmement intéressant que l'on appelait le système plural, chaque citoyen quelqu'il soit, avait un suffrage, ce qu'on appelait le vote de l'homme "un homme, une voix"; chaque citoyen avait un suffrage, mais, ensuite, il y avait la voix du propriétaire, pour ceux qui avaient une petite propriété, la voix de ceux qui possédaient un carnet de caisse d'épargne d'une certaine somme, des rentes sur l'Etat pour un certain chiffre; il y avait aussi la voix du père de famille, l'homme marié ou veuf "ayant retenu des enfants de son mariage", disait la loi; puis venaient les deux voix de l'intellectuel, ceux qui en étaient arrivés à une certaine instruction, équivalente à peu près au baccalauréat, avaient deux suffrages supplémentaires. Cela peut sembler faire 5 voix, mais en réalité chaque homme ne pouvait cumuler plus de trois voix.

On en était arrivé, avec le système de la législation sociale en Belgique qui a développé la petite propriété, notamment le système des habitations à bon marché dans les régions minières et industrielles, à ce que chaque ouvrier, étant arrivé à être propriétaire de sa maison et du petit jardin en dépendant, c'étaient les socialistes qui avaient le plus grand nombre de suffrages à trois voix tandis que dans les Flandres, les électeurs à une ou deux voix élisaient des candidats conservateurs. De sorte que le suffrage plural apparut peut-être inutile; d'autre part, ce système a été combattu par la force irrésistible du suffrage universel égal "un homme, une voix". Le vieux Janson pouvait dire : "le suffrage universel est le seul à pouvoir affirmer avec Dieu "je suis parce que je suis".

2° Le riche,
(suffrage censitaire).

2°- Le second système pour désigner les électeurs c'est celui de la fortune; fortune décelée soit par l'impôt (et alors on dit qu'on est au régime censitaire), soit par d'autres signes, notamment la propriété que l'on occupe; ce dernier moyen permettait de désigner ceux qui pouvaient être électeurs secondaires dans la constitution de 1791 et dans la constitution de l'An III. Ce fut aussi pendant longtemps le signe de la franchise électorale en Angleterre: pour être électeur, il fallait occuper un logement décent.

Le système censitaire s'explique de deux façons :

L'homme qui a une certaine aisance est présumé avoir reçu une certaine instruction; en effet, la misère est hostile à l'enseignement élémentaire, les plus pauvres échappent encore aujourd'hui à l'instruction; d'autre part, une aisance un peu plus large suppose un enseignement secondaire ou même un enseignement supérieur.

En second lieu, la possession d'une certaine fortune suppose un attachement à la chose publique; un certain esprit conservateur, pour employer le mot tel qu'il doit être employé.

Cette idée fut affirmée notamment par Boissy d'Anglas dans son rapport sur la constitution de l'An III; "il n'y a", disait-il, "de véritables citoyens que les propriétaires"; il reprenait la pensée de Montesquieu: "ce n'est que par une véritable déformation de la démocratie que les artisans sont arrivés à être citoyens."

3° Tout citoyen
(suffrage universel).

3°- Le troisième système est celui du suffrage universel. Remarquez ici qu'une universalité du suffrage ne doit pas s'entendre dans le sens grammatical de l'expression. "Universel", cela supposerait que tout le monde vote, non seulement les hommes, mais encore les femmes, les enfants, les criminels dans les bagnes, les aliénés dans les asiles, les gâteux

dans les hospices d'incurables; le suffrage universel ne peut pas être le suffrage de tous. En quoi consiste donc l'universalité du système ?

C'est le système dans lequel la qualification pour participer à la direction des affaires publiques n'est demandée ni à la naissance, ni à l'argent, ni à l'instruction. Voilà ce que signifie "universel" dans le langage politique; mais nous pouvons parfaitement poser des conditions de sexe, des conditions d'âge, de capacité, de dignité, sans pour cela échapper à la règle du suffrage universel.

Comment cette règle de l'universalité du droit de suffrage a-t-elle été appliquée en France ?

B-Introduction du suffrage universel en France.

Histoire du suffrage en France.

I° Constitution de 1791.

I°- Sous le régime de la constitution du 3 Septembre 1791, il faut distinguer deux périodes :

a) C'est d'abord la démocratie royale.

Nous lisons dans l'article 3 de la Déclaration des Droits de l'homme : "le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation".

Système primitif.

De ce principe découle naturellement l'universalité du suffrage, mais la Constituante ne se tient pas dans la logique de ce principe; elle distingue des citoyens "actifs" et des citoyens "passifs". Pour être citoyen actif, il fallait avoir 25 ans, n'être pas domestique, avoir prêté le serment civique et payé un impôt égal à trois journées de travail. Ce qui faisait, d'après l'appréciation de la journée de travail à cette époque, un impôt de 1 Fr.50; la journée de travail étant fixée théoriquement à un minimum de 0,50 et à un maximum de 1 Fr.50, d'après les départements, mais on arrêta ce prix de la journée pour l'ensemble de la France, à 0 Fr.50; ce n'était pas une appréciation arbitraire, dans les campagnes, en effet, c'était le prix qu'on payait une journée de travail, à une époque où la douzaine d'oeufs coûtait 6 sous.

Suffrage restreint: citoyens actifs et passifs.

Les citoyens "actifs" formaient les assemblées primaires des cantons, et ces assemblées primaires ne procédaient directement à aucune élection, sauf les élections communales. La fonction de l'assemblée primaire des cantons était de choisir un centième de ses membres et c'était le centième de ces membres qui formait les assemblées électorales proprement dites.

Les assemblées électorales étant formées des électeurs qu'on appelait "électeurs secondaires", pour être électeur secondaire, il fallait payer un cens variant suivant les localités; il fallait être propriétaire, usufruitier ou fermier, posséder un bien d'un

Suffrage indirect: Assemblées primaires et assemblées secondaires.

revenu variant entre 100 et 400 journées de travail.

Les assemblées électorales étaient permanentes, c'est-à-dire qu'elles n'étaient pas élues en vue d'une élection périodique. Les électeurs primaires se réunissaient et formaient des assemblées électorales qui étaient investies pour deux ans du mandat de faire toutes les élections auxquelles il y aurait lieu de procéder. Pendant ces deux ans, les assemblées électorales éalisaient les évêques au département, les curés dans les districts, les magistrats et les administrateurs des départements et des districts, et enfin les membres de l'Assemblée législative; il y avait donc des gens qui pendant deux ans, étaient membres de l'assemblée électorale, qui était une assemblée permanente; c'était un système qui donnait lieu à beaucoup de critiques parce que ces assemblées électorales étaient souvent des agents de désordre; pendant la Révolution, ces électeurs, qui avaient été choisis évidemment à raison de un sur cent, avaient aussi le désir d'être élus à leur tour; comme ces ambitions n'étaient pas satisfaites, de temps en temps il y avait du mécontentement, et ce fut une des causes des désordres de la Révolution.

Décret du 11
Août 1792:
Suffrage uni-
versel mais
indirect.

b) Puis dans une seconde période vient la Démocratie républicaine. Le décret du 11 Août 1792 décide que les conditions d'éligibilité et de l'électorat posées par l'Assemblée constituante et par la constitution du 3 Septembre 1791 ne sont plus applicables à la future convention Nationale; nous voyons ici la première apparition du suffrage universel à 21 ans, sans aucune condition d'impôt, mais avec deux exclusions : les domestiques et les assistés.

D'autre part, ce décret du 11 Août 1792 maintient encore le système des élections à deux degrés, c'est-à-dire que tous les citoyens réunis dans les assemblées primaires n'éliront pas les membres de la Convention, ils éliront 1/100ème d'entre eux et ce centième élira les membres de la Convention. Pour être électeur secondaire, il suffit de l'âge de 25 ans; par conséquent aucune condition de propriété ou de jouissance de fortune.

2° Constitu-
tions de la
Convention.

2°- Nous avons ensuite les oeuvres constitutionnelles de la Convention.

La Convention élabore deux constitutions: la constitution montagnarde et la constitution du 5 Fructidor de l'An III.

Constitution
du 24 Juin 1793.

La constitution du 24 Juin 1793, dite constitution montagnarde, qui n'a jamais été mise en oeuvre, mais qui a été votée par la Convention, promulguée et publiée au milieu de réjouissances publiques, établit le suffrage universel tel qu'il est aujourd'hui. Pour

être électeur, il suffit d'être citoyen mâle et majeur de 21 ans.

Suffrage universel.

Il n'y a pas d'exclusion de domestiques, parce qu'il n'y a plus de domestiques. L'article 18 de la Déclaration des Droits dans la constitution montagnarde porte : " la loi ne reconnaît point de domestiques." "La nature, dit Diderot, n'a fait ni serviteurs, ni maîtres; je ne veux ni donner, ni recevoir de lois, et même j'ourdirais les entrailles du prêtre, à défaut de cordon pour étrangler les rois." Mais est-ce que les Conventionnels vont être obligés de cirer eux-mêmes leurs bottes ? Non, la déclaration des droits continue d'une façon charmante : "la loi ne reconnaît point de domesticité, il ne peut exister qu'un engagement de soins et de reconnaissance entre l'homme qui travaille et celui qui l'emploie", c'est-à-dire : il y a des gens qu'on appellera des officieux qui rendront les petits services ménagers, les soins, et les bourgeois manifesteront leur reconnaissance par un salaire mensuel.

et direct

La constitution montagnarde du 24 Juin 1793 établit le suffrage universel direct : les membres du Corps législatif seront élus directement par les citoyens, seulement, il n'y a jamais eu d'élections conformes à cette constitution du 24 Juin 1793. En outre, rappelez-vous ce point essentiel : la constitution du 24 Juin 1793 porte que les citoyens seront appelés à se prononcer directement sur les lois par le système du référendum. Les assemblées primaires, assemblées de citoyens, lorsque le corps législatif avait voté une loi, pouvaient demander que cette loi fût soumise au peuple. Cette constitution n'a jamais été appliquée en France, mais elle a eu une grande réputation doctrinale et aussi une grande influence dans le monde. Le référendum tel qu'il fonctionne en Suisse, en est inspiré directement.

Référendum législatif.

La Convention abandonna cette constitution du 24 Juin 1793, parce qu'elle était véritablement inapplicable et que, d'autre part, le parti qui l'avait votée, le parti montagnard, était tombé avec Robespierre en Thermidor; elle élabora une autre constitution, la constitution directoriale du 5 Fructidor de l'An III.

Constitution réactionnaire du 5 Fructidor An III.

Cette constitution est la constitution de la réaction thermidorienne, période de réaction parlementaire et bourgeoise, et il est extrêmement curieux de voir les hommes de la Convention, qui étaient si près de la guillotine, et heureux d'y avoir échappé, qui ne sont préoccupés que d'une chose, rester en fonctions.

Suffrage ni universel ni direct.

Le suffrage n'est plus universel ni direct. Pour être électeur primaire, il faut : payer un impôt égal à trois journées de travail, mais là, il y

Qualités pour
être électeur
primaire.

a quelque chose d'assez délicat à comprendre: dans cette constitution directoriale, chacun est libre de payer ces trois journées de travail; dans la constitution de 1791 il fallait posséder la matière imposable; au contraire dans le système de l'An III, on pouvait aller chez le percepteur, payer le montant de trois journées de travail et moyennant la quittance, aller se faire inscrire sur la liste électorale. Très souvent, la taxe civique est payée par les organisations du parti.

Il y a eu des luttes sous tous les régimes censitaires pour payer l'impôt que l'on ne doit pas.

Il fallait aussi, en second lieu, savoir lire et écrire, être capable d'exercer une profession manuelle. Je vous ai indiqué aussi que cette règle n'avait rien de commun avec l'actuel régime soviétique qui réserve le droit électoral aux ouvriers et aux paysans; c'était un système directement inspiré de l'ouvrage de Rousseau "Emile", où il préconisait la nécessité pour chacun de savoir se servir de ses mains; les jeunes gens de l'aristocratie savaient alors manier la varlope et Louis XVI était bon serrurier.

Qualités pour
être électeur
secondaire.

Pour être électeur secondaire, il fallait posséder des biens variant, suivant les localités, représentant un revenu de 150 à 200 journées de travail. Lanjuinais disait: "il ne vaut pas nommer des hommes qui n'ont rien, et que le besoin met à la merci du premier qui paie." On n'avait pas un très grand respect pour le peuple souverain.

3° Constitution
du 22 Frimaire
An VIII.

3°- La période de la démocratie césarienne, qui commence avec la constitution du 22 Frimaire An VIII, conserve les apparences de la souveraineté nationale, mais on enlève à la nation que l'on proclame souveraine, le droit d'élire les députés, le droit de faire des lois et de régler les dépenses et les recettes par ses représentants.

La démocratie césarienne de l'an VIII se caractérise par la suppression des élections; cette suppression est plutôt due aux civils, aux anciens conventionnels comme Sièyes, qu'aux militaires comme Bonaparte et son entourage.

Quel va être le système de l'an VIII ?

Principes du
système qu'elle
institue.

Ce système se caractérise par les formules de Sièyes "le pouvoir vient d'en haut, la confiance d'en bas." et aussi par l'autre formule: "le peuple est constitué en pyramide." Le peuple présente et le choix est fait par en haut; la présentation se fait aux divers étages des citoyens, dont l'étage le plus bas choisit le 1/10ème de ses membres, qui forme la liste des notabilités communales; les citoyens inscrits sur cette liste choisissent une proportion d'entre eux et forment

Présentation
par le peuple

la liste des notabilités départementales; les notabilités départementales choisissent à leur tour une certaine proportion d'entre eux qui formera la liste des notabilités nationales; à ces divers étages le Sénat conservateur ou le 1er Consul choisira, dans la liste des notabilités nationales les membres du corps législatif, du Tribunat, les commissaires à la comptabilité etc.. dans les listes de notabilités départementales, les autorités départementales dans la liste des notabilités communales, sont choisies les autorités communales; par conséquent, la confiance et la présentation viennent d'en bas, mais le choix, le pouvoir réel viennent d'en haut.

Choix par l'autorité.

Système primitif de l'an VIII.

Le système de la constitution de l'an VIII est indiqué d'une façon très nette dans les articles 7 et les suivants de la constitution; "les citoyens de chaque arrondissement communal désignent 1/10ème d'entre eux qu'ils croient le plus propres à gérer leurs affaires publiques et cette désignation du 10ème fait la liste communale, dans laquelle doivent être pris les fonctionnaires publics de l'arrondissement."

Article 8. - "Les citoyens compris dans la liste communale d'un département désignent 1/10ème d'entre eux; il en résulte une seconde liste départementale; (c'est le deuxième étage de la pyramide). Les citoyens de la liste départementale désignent 1/10ème d'entre eux qui forment la liste des citoyens éligibles aux fonctions nationales". C'est la liste de confiance des notabilités ou d'éligibilité. Si nous supposons 5 millions d'électeurs en bas, nous avons 500.000 notabilités communales, 50.000 notabilités départementales, 5.000 notabilités nationales.

Comment vont être désignées là-dedans les membres du Sénat, du corps législatif, du Tribunat et du Tribunal de Cassation ?

Le Sénat se recrute lui-même comme une académie, voilà le principe qui est imaginé par Sièyes: faire dominer tout son édifice par une assemblée indépendante parce qu'elle se recrute elle-même et qu'elle ne doit rien à personne.

Les membres du Corps législatif qu'on appelle aujourd'hui députés sont nommés par ce Sénat; ainsi que les membres du Tribunat, les consuls de la République, les juges de cassation et les commissaires à la comptabilité, dans la liste des notabilités nationales. Cet édifice tout-à-fait complexe et curieux ne dure qu'à peine deux ans; en effet, dans le senatus-consulte du 16 Thermidor de l'an X, la pyramide des listes de confiance de notabilités et d'éligibilité est remplacée par un système appelé "système des collèges électoraux."

Senatus-consulte du 16 Thermidor, an X, les collèges électoraux.

D'abord, ne sont éligibles au collège électoral des départements (celui qui va présenter pour le Tribunal et le Corps législatif), que les 600 citoyens les plus imposés du département; le ministre des finances en dresse la liste et, parmi ces 600, le peuple en choisit 200, élus à vie; le Premier Consul peut compléter le nombre en nommant des citoyens, à choisir parmi les personnes "ayant rendu des services" et parmi les membres de la Légion d'honneur, membres des collèges. Lorsque ces collèges électoraux ont à exercer leurs droits, ils se bornent à présenter deux candidats pour chacune des places vacantes. Ce sont en réalité des collèges électoraux où se fait fortement sentir l'influence directe du régime censitaire, et des collèges qui ont ceci de particulier qu'ils n'élisent pas, mais présentent seulement.

Nous n'indiquons pas ici le fonctionnement du système pour le Conseil général du département et le Conseil municipal de la commune; c'était le même.

Comparaison
avec le système
fasciste.

Voilà donc ce système extrêmement curieux et complexe de la démocratie césarienne. Nous trouvons une complexité analogue dans la constitution de l'Italie fasciste d'aujourd'hui; on y trouve une apparence de collaboration du peuple; ce n'est qu'une apparence, puisque les membres de la Chambre des Députés, au nombre de 400, sont élus de la façon suivante : le ministre des corporations, à la suite de prétendues consultations des forces syndicales, dresse une liste de 400 candidats et le peuple est appelé à dire : " nous voulons ces 400 comme députés." Par conséquent, ce n'est plus le choix par l'électeur, c'est le peuple qui, par une sorte de plébiscite, approuve ces candidats.

Cela se complique en Italie de ce qu'il y a les bons et les mauvais bulletins; celui du fasciste fidèle est le bon bulletin et porte les couleurs nationales à l'intérieur, mais sur un mauvais papier qui permet à la couleur de passer à travers; de plus, les bulletins approuvateurs sont signés par le président du bureau; au contraire, les bulletins "non" sont simplement signés par les assesseurs du bureau et ils sont sans couleurs nationales; de sorte que lorsqu'un électeur vient voter, on sait à l'avance pour qui il vote, il est surveillé par le bureau; c'est ainsi que l'Italie fasciste a une majorité considérable, en dépit, ou à cause de cette pression.

Royauté constitutionnelle
et bourgeoise.

4° La Royauté
constitutionnelle.

Nous arrivons à la royauté constitutionnelle et censitaire; la Restauration et la Monarchie de Juillet.

Charte du 4
Juin 1814.

Avec la charte du 4 Juin 1814, nous arrivons à un système qui apparaît comme extrêmement simple après la complication de l'An VIII, puisque nous avons des électeurs qui élisent une Chambre des Députés; seulement ces électeurs sont très peu nombreux et la souveraineté nationale est écartée, de 1814 à 1848. Sous la Restauration dominant l'aristocratie terrienne et la haute bourgeoisie.

Conditions à
remplir pour
être électeur

Age: 30 ans

Cens: 300 Frs.

Pour être électeur, il faut être âgé de 30 ans; c'est l'âge le plus élevé qu'on ait eu pour l'électorat au cours de notre histoire; plus la constitution est démocratique, plus l'âge de l'électorat est abaissé; au contraire, plus les tendances réactionnaires l'emportent, plus on exige un âge élevé pour ceux qui sont appelés à participer à la direction des affaires publiques. Mais surtout, il fallait payer un impôt de 300 Frs; ce chiffre n'est pas fait pour impressionner aujourd'hui, mais il s'agissait alors de franc-or, c'est à-dire que, en traduction purement monétaire, cela représente 1500 Frs. d'aujourd'hui; mais il faut dire aussi que le pouvoir d'achat de l'or a singulièrement diminué depuis 1814.

On a publié, il y a quelques années, le carnet de comptes du chevalier de Constantin; il vient à Paris, descend à l'hôtel du Rhin, sur la Place Vendôme, il a une chambre pour 1 Fr.50 par jour, il déjeune pour 1 Fr.23 (car les centimes circulent encore); une perdrix coûte 0 Fr.30, on a un valet de chambre-cuisinier parfait pour 15 Frs. un cheval vaut 20 Frs. une vache 40 Frs. Ce n'est, d'autre part, qu'en 1828 que le budget de la France arrivera à 1 milliard; ce fut alors une grosse émotion; les journaux disent : "nous avons atteint le plafond des dépenses publiques et des impôts, et nos ministres sont devenus complètement fous." Aujourd'hui, nous sommes à 50 milliards pour le seul budget de l'Etat, auquel il faut ajouter le budget autonome des Postes, de la Caisse des dépôts et Consignations, les dépenses des départements et des communes, 80 à 90 milliards en tout. Il n'y avait pas autrefois de dépenses départementales et communales ou presque pas.

Conséquence:
peu d'électeurs
75.000 élec-
teurs pour
l'ensemble du
pays.

300 francs étaient donc une grosse somme; il y avait environ 75.000 électeurs pour l'ensemble du pays et l'on avait été obligé de prévoir que, lorsque dans un département, il n'y aurait pas plus de 50 électeurs, on inscrirait les plus imposés. La campagne électorale avait une physionomie particulière; dans le roman de Balzac "Le chevalier d'Arcis", l'histoire commence au moment où un domestique aménage le salon où vont être reçus les quelques électeurs qui se trouvent sur place. D'autre part, il n'y a aucune dépense électorale

Dupin qui a été président de la Chambre sous la monarchie de Juillet sera réélu au lendemain d'une dissolution, mais il profite de cette campagne pour aller faire un voyage en Angleterre; c'est un régime différent de celui d'aujourd'hui. Il en résulte que le gouvernement peut dissoudre la Chambre; ce n'est pas un drame puisque les députés ne reçoivent pas d'indemnité, que par conséquent, pour eux c'est un sacrifice de venir à Paris et que les élections ne coûtent rien; tandis qu'aujourd'hui, le mandat législatif est devenu véritablement une carrière, avec un traitement et une retraite; de sorte qu'on a peur d'en être privé et, en outre, il y a des dépenses électorales au lendemain d'une dissolution.

La caractéristique du régime de 1814-1848, c'est que le gouvernement réactionnaire dégrève systématiquement les contributions directes, parce qu'il n'y a que les contributions directes qui comptent pour le cens; quand il y a un dégrèvement, l'opposition libérale refuse de le voter et demande le maintien de l'impôt, car sans cela, le nombre des électeurs diminuerait.

Conditions à remplir pour être éligible 16.000 éligibles.

Pour être éligible, il fallait payer 1.000 Frs. de contributions directes, de sorte que dans l'ensemble du pays, il y avait environ 16.000 éligibles; voici quelques chiffres : le 16 Novembre 1834, M. Thiers est réélu député des Bouches-du-Rhône, dans la circonscription d'Aix; il obtient 182 voix et le duc de Fitz-James 137; par conséquent, on peut être député avec 182 voix. Il n'y a dans l'ensemble de tout le département des Bouches-du-Rhône, qui est pourtant un département important, que 383 votants.

En dépit de ce caractère essentiellement conservateur, grâce à la loi de 1817, qui fut prise au lendemain de la charte de 1814, les libéraux entraient à la Chambre des Députés.

Deux événements amenèrent une réaction encore plus marquée dans la législation électorale.

Election de l'abbé Grégoire

C'est d'abord, dans le département de l'Isère, l'élection de l'abbé Grégoire, évêque constitutionnel, c'est-à-dire prêtre jureur, considéré comme ayant été infidèle à l'église catholique, et comme ayant voté la mort de Louis XVI; il n'était pas, il est vrai, à la Convention le jour où fut jugé le roi, mais il avait déclaré que s'il avait été là, il aurait voté la mort; c'était donc un régicide d'intention. Son élection produisit une grosse émotion sur Louis XVIII; mais il ne faut pas l'exagérer, si on se rappelle que Louis XVIII avait accepté la collaboration de Fouché, homme dont le passé était autrement chargé que celui de l'abbé Grégoire, qui fut, malgré tout, une des plus belles figures du clergé constitutionnel. La Chambre rejette

Grégoire comme indigne de siéger sur les bancs de cette assemblée; à cette époque, pour pouvoir être élu dans un département, il fallait être élu par la moitié des votants et habiter dans ce département. La Chambre rejette donc Grégoire, comme indigne, alors qu'on pouvait donner à ce rejet une raison juridique tirée des conditions de son élection, mais elle voulait faire une manifestation.

Assassinat du duc de Berry.

Le second fait fut, en 1820, l'assassinat du duc de Berry, père du duc de Bordeaux, comte de Chambord, dont nous avons parlé longuement à propos de l'élaboration de la constitution de 1875.

Loi du 29 Juin 1820, ou loi du double vote.

Ces deux événements créent un mouvement de réaction, de sorte que la loi électorale du 29 Juin 1820, dite loi du double vote est promulguée.

Son mécanisme.

Avant la loi du double vote, tous les électeurs se transportaient au chef-lieu du département; mais ces Messieurs de la Chambre des Députés estiment désormais que l'atmosphère du chef-lieu est malsaine pour les électeurs des campagnes; ils y sont sous l'influence de la banque, du commerce, bref, dans une atmosphère démoralisante; on décide donc que les électeurs à 300 Frs. resteront au chef-lieu de leur arrondissement; ils éliront les $\frac{2}{3}$ des députés, et ensuite le $\frac{1}{4}$ des électeurs se transportera au chef-lieu du département et élira 172 députés, c'est-à-dire le dernier tiers.

On cherche à se faire imposer.

On luttait à cette époque pour être imposé; en voici un exemple curieux: dans le débat du 17 Avril 1824 sur la question de savoir si M. de Marchangy, député du Haut-Rhin, possédait le cens d'éligibilité, M. de Marchangy s'adressa au Conseil d'Etat pour que ses impôts fussent augmentés; il prétendait qu'il possédait des immeubles importants qui n'étaient pas imposés pour leur véritable valeur, mais le Conseil d'Etat décida que s'il était compétent pour accorder des décharges d'impôts, il ne l'était pas pour accorder une augmentation. M. de Marchangy essaya de démontrer le fait devant la Chambre, et finalement, fut déclaré non-éligible, la Chambre ayant déclaré que le droit d'être imposé ne pouvait être équivalent à l'impôt lui-même.

Il arrivait aussi que des électeurs se cotisaient pour offrir à un candidat qu'ils voulaient faire entrer à la Chambre, un beau domaine qui lui permit de payer des impôts suffisants pour le rendre éligible. Le fait se produisit pour l'illustre avocat Berryer, à qui on donna le domaine d'Angerville; pour Dupont de l'Eure, à qui on offrit un domaine imposé au cens d'éligibilité.

Monarchie de
Juillet.

Avec la Monarchie de Juillet, le système continue, mais légèrement modifié, ce n'est plus l'aristocratie terrienne et la grande bourgeoisie qui font les gouvernements; ce sera la bourgeoisie moyenne, la petite bourgeoisie, qui va organiser ce qu'on appelle le régime du juste milieu, c'est-à-dire une politique de modération, d'économie, un peu terre à terre, mais en somme qui assure à la France 18 ans de tranquillité.

Abaissement du
cens: 200 Frs.

Le cens électoral est abaissé de 300 à 200 Frs. et comme les impôts augmentent, comme le premier milliard du budget de 1828 ne tarde pas à être dépensé, le nombre des électeurs augmente aussi. Même si la législation de 1814 n'avait pas été modifiée, il y aurait eu un nombre considérable de citoyens payant 300 Frs., nous aurions eu 53 fois plus de votants que sous la Restauration; l'augmentation des impôts amène donc l'augmentation du nombre des électeurs.

Abaissement
de l'âge à
25 ans.

L'âge de l'électorat est abaissé à 25 ans et il suffit de payer 200 Frs. de contributions directes.

250.000 élec-
teurs.

Aussi en 1831, il y a 166.000 électeurs pour l'ensemble du pays et en 1844 244.000.

Campagne en fa-
veur de la ré-
forme électora-
le.

Mais l'instruction fait des progrès et le peuple demande l'extension du droit de suffrage; même les monarchistes légitimistes, les partisans de la branche aînée des Bourbons, se font les champions du suffrage universel; la "Gazette de France" (qui est morte il y a quelques années) publie presque quotidiennement un article de M. Genou, qui avait abandonné son nom peu reluisant pour celui de M. de Genoude, en faveur du suffrage universel; mais la réclamation principale est ainsi formulée : extension du suffrage avec un abaissement du cens et l'adjonction des capacités. Des pétitions nombreuses sont adressées à la Chambre; le 6 Mars 1847, la proposition Duvergier de Hauranne est rejetée et Guizot prononce une parole malheureuse qui lui a été souvent reprochée : à ceux qui demandent une extension du droit de suffrage, il répond : "enrichissez-vous", et alors on a voulu faire de ce mot le symbole de la politique de Guizot, symbole de la monarchie de Juillet; sa formule était en réalité celle-ci : "Enrichissez-vous par l'épargne, par le travail et vous deviendrez électeur." C'était une fin de non-recevoir inélégante, d'ailleurs; Guizot ajoute devant la Chambre : "Il n'y aura pas de jour pour le suffrage universel". Il ne croyait pas à la possibilité du suffrage universel, et Charles de Rémusat raconte qu'en 1870, il était allé faire une visite à Guizot et Guizot, en l'accompagnant à la porte, lui dit : "Savez-vous, jeune homme, ce qui serait arrivé en 1848 si j'avais accordé le suffrage universel ? Il y aurait eu une Révolution. La Révolution, il ne l'a pas empêchée, puis qu'il y a

eu la révolution en 1848.

5° Révolution
de 1848.

Avènement définitif du suffrage universel
(1848).

5 Mars 1848:
Avènement du
suffrage uni-
versel.

Retenez cette date de 1848; le 24 Février, la monarchie tombe, le 5 Mars 1848 apparaît le décret qui convoque une Assemblée Constituante qui doit être élue au suffrage universel direct; c'est l'avènement du suffrage universel en France et depuis le 5 Mars 1848, le suffrage universel n'a jamais disparu, même sous l'Empire.

Etat d'esprit
de la Législa-
tive de 1848.

Nous avons alors une assemblée extrêmement conservatrice que l'on appelle l'Assemblée Législative, ou plus couramment la Législative de 1848, qui avait été élue en vertu de la constitution du 4 Novembre; mais après les journées de Juin 1848, la République à ses débuts est émue des troubles extrêmement graves qui se sont produits. La Constituante de 1848 avait d'abord maintenu les ateliers nationaux, mais ces ateliers étaient des occasions de troubles et de dépenses; elle décide donc de les fermer brutalement. Ces ateliers, comme je vous l'ai déjà dit, n'étaient pas spécialisés et ne servaient guère qu'à des travaux de terrassement, comme la route de Quarante-Sous qui fut faite à cette époque et qui doit son nom au fait que les ouvriers qui y travaillaient gagnaient 40 sous par jour. Du jour au lendemain, des milliers d'individus se trouvent sans aucune ressource; troubles dans les rues; la Constituante a peur; le gouvernement avait organisé une commission exécutive, elle abdique entre les mains du général Cavaignac, et en trois jours ce dernier "noie cette insurrection dans le sang". Ce furent trois jours de répression épouvantable. Cavaignac avait estimé que c'était le meilleur moyen d'en finir avec l'insurrection; seulement les bourgeois étaient effrayés, alors l'Assemblée Législative qui arrive est une assemblée réactionnaire, monarchiste, conservatrice, tout ce qu'on veut.

Conflit entre
l'Assemblée et
Louis Napoléon
Bonaparte.

Le Président de la République est élu en vertu de la constitution du 4 Novembre 1848, c'est Louis-Napoléon Bonaparte, par conséquent quelqu'un d'essentiellement conservateur; mais le conflit ne tarde pas à s'élever entre l'Assemblée et le prince président, et l'Assemblée a la maladresse de voter tout un ensemble de mesures de réaction qui d'ailleurs lui sont proposées assez adroitement par le gouvernement de Louis-Napoléon Bonaparte; notamment le gouvernement dépose un projet qui devient la loi du 31 Mai 1850; cette loi d'origine gouvernementale décide : 1) qu'on ne pourra être inscrit sur une liste électorale que si on a,

Loi du 31 Mai
1850, mutilant
le suffrage uni-
versel.

dans la commune où est dressée cette liste, un domicile de trois ans; par conséquent, cela exclut tous les ouvriers saisonniers, tous ceux qui font le tour de France, (qui était encore de mode à cette époque) tous ceux qui vont chercher un emploi là où il se trouve. - 2° - que dans une commune, ne pouvait être prouvé ce domicile de trois ans que par l'inscription au rôle des contributions directes, de sorte que les non-contribuables ne pouvaient pas être inscrits.

Cette loi du 31 Mai 1850 est votée après un discours de M. Thiers, discours provoquant dans lequel il prononce le mot fameux contre "la vile populace". M. Thiers avait dit sous la Monarchie de Juillet "la République finit dans le sang ou dans l'imbécillité".

Cette loi du 31 Mai 1850 mutile le suffrage universel puisqu'une partie des citoyens inscrits doivent disparaître des listes. Louis Napoléon Bonaparte, devant l'impopularité soulevée par cette loi, invite l'Assemblée Législative à l'abroger, mais, avec l'aveuglement des réactionnaires, elle s'y refuse; Louis Napoléon Bonaparte revient à la charge; l'Assemblée refuse toujours, de telle sorte que lorsqu'arrivera

Coup d'Etat du 2 Décembre 1851. le 2 Décembre 1851, Louis Napoléon Bonaparte sera en face de l'Assemblée le champion du suffrage universel; au moment de son coup d'Etat, Louis Napoléon dissout l'Assemblée législative, abroge la loi du 31 Mai 1850 et convoque le peuple pour le 14 Décembre afin que le peuple approuve ce qu'il a fait.

6) Le Second Empire.

Sous le Second Empire, Napoléon fait la constitution du 14 Janvier 1852, puis au mois de Novembre a lieu un plébiscite pour approuver cette constitution.

Maintien du suffrage universel, mais :

Pendant tout le Second Empire, le suffrage universel est maintenu, mais il est savamment domestiqué:

1° - par la candidature officielle; nous avons à cette époque des préfets qui obéissent au gouvernement, des fonctionnaires qui obéissent aux préfets. Il y a donc des candidatures qui ne sont pas soutenues honteusement, en se cachant, mais ouvertement, par le gouvernement; Louis Napoléon Bonaparte avait cette doctrine: "Vous, le peuple, par le plébiscite du 14 Novembre 1851, vous m'avez chargé, moi, d'être votre chef; pour remplir cette mission, j'ai besoin de collaborateurs, je vous les désigne." Celui qui était ainsi investi de la candidature officielle avait le privilège de l'affiche blanche, réservée aujourd'hui aux actes publics. Surtout, à cette candidature officielle seront réservées toutes les libertés nécessaires pour faire la campagne électorale; il n'y avait pas de liberté de la presse, un journal pouvait être supprimé s'il insérait des articles déplaisant au gouvernement, ou

1) Candidature officielle.

Entraves à la
liberté des
campagnes
électorales.

rendait un compte soi-disant inexact des incidents qui se sont produits; pas de liberté de réunion sans l'autorisation de l'Empereur ou de son gouvernement, pas de liberté d'affichage, qui ne pouvait être fait qu'avec l'autorisation du préfet. Par conséquent, les candidats de l'opposition ne peuvent trouver ni individus pour coller leurs affiches, ni colporteurs pour distribuer des papiers, ni salles pour faire leurs réunions; c'est ainsi qu'on voit un candidat en redingote et chapeau de soie haut de forme allant coller lui-même ses affiches. Pas davantage de liberté d'imprimerie; l'imprimeur a un brevet qui peut lui être retiré, et alors il est ruiné.

Donc, il ne peut y avoir que le candidat officiel qui peut être élu; pourtant 5 républicains, "les cinq", se font élire; ils feront une opposition active et finalement grouperont l'opinion autour d'eux.

2) Serment de
fidélité à
l'Empereur.

2°. En outre, quand on était arrivé au corps législatif, il fallait prêter serment de fidélité à l'Empereur. Goudchaux et Carnot refusèrent de prêter serment et le Corps législatif refusa de les laisser siéger; Napoléon, très vexé de ce refus, fait voter un sénatus consulte d'après lequel, avant de faire acte de candidature, il fallait signer purement et simplement un serment de fidélité; les républicains se décident à mettre leur signature sur le papier, ce serment n'a plus que la force d'une déclaration de candidature.

Tout de même il ne faut pas exagérer; il n'y a aucune force au monde qui puisse obliger un citoyen à mettre dans l'urne un papier qui lui déplaît; si le Second Empire a domestiqué le suffrage universel, la France en a été la complice, puisque jusqu'en 1870 l'Empire a eu une majorité considérable.

C. Organisation actuelle du suffrage universel.

Aujourd'hui nous avons seulement comme texte constitutionnel, l'article 1er de la loi du 25 Février 1875, posant le principe du suffrage universel, dont voici les termes : "Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées; la Chambre des Députés, et le Sénat; la Chambre des Députés est nommée par le suffrage universel dans les conditions déterminées par la loi électorale". C'est tout ce que nous savons; l'universalité du suffrage est donc la seule règle à laquelle on ait donné en 1875 le caractère constitutionnel.

1) Principe :
Le suffrage est
universel en
vertu, a) des
lois constitu-
tionnelles.

Largeur de ce
principe.

En se mouvant dans l'universalité du suffrage, on peut par conséquent, arriver aux conclusions les plus différentes; on peut admettre le suffrage universel majoritaire, celui que nous avons aujourd'hui; on peut admettre le suffrage universel avec la représentation

proportionnelle; on peut admettre le scrutin uninominal que nous avons, ou le scrutin de liste que nous avons eu en 1885; et même, on pourrait aller jusqu'à un système analogue à celui de l'Italie fasciste, tous les citoyens, périodiquement, votant pour 400 députés qui leur sont proposés par le gouvernement.

b) de certains textes organiques et réglementaires.

Par conséquent, vous voyez que le principe du suffrage universel est un principe extrêmement large; les textes en la matière sont, en outre de cet article 1er, de la loi du 25 Février 1875, l'article 1er de la loi du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés (loi organique) où l'on trouve : "la Chambre des Députés est nommée par les électeurs inscrits, etc...), la loi du 5 Avril 1884, article 14 (loi communale, pour les conseils municipaux et enfin le décret organique du 2 Février 1852.

Décret organique du 2 Février 1852.

J'insiste sur ce dernier décret et rappelle que le 2 Décembre 1851, le prince Président Louis Napoléon Bonaparte dissout l'Assemblée Législative, renverse la constitution de 1848, demande au peuple de lui donner mandat de faire une constitution, constitution promulguée le 14 Janvier 1852; et après avoir promulgué cette constitution, il doit se préoccuper de préparer les élections au corps législatif. Qui va être compétent pour poser les règles des élections au corps législatif ? Lui seul, puisqu'il est le seul à la tête du gouvernement, qu'il n'y a aucune assemblée et qu'il exerce le pouvoir dictatorial; alors, le même jour, 2 Février 1852, Louis Napoléon Bonaparte prend deux décrets en vertu de son pouvoir dictatorial; l'un qualifié de décret "organique" (ce qui indique que ce décret ne pourra être modifié que par une loi, par le pouvoir législatif lorsqu'on sera revenu au régime constitutionnel) et l'autre, qu'on appelle décret "réglementaire" (ce qui signifie que ce texte pourra être modifié à l'avenir par un acte du pouvoir exécutif).

Ce qui est très remarquable, c'est que les élections sous la IIIème République sont réglementées aujourd'hui encore par ces deux décrets.

Questions qui se posent au sujet du droit de vote.

Au sujet du droit de vote, deux questions se posent, dont il faut être un peu juriste pour comprendre les nuances. La question de jouissance du droit de vote qui est électeur ? et la question de l'exercice du droit de vote: Qui va pouvoir exercer ce droit de vote ? La solution de ces questions est l'objet même du décret du 2 Février 1852.

Nous allons voir comment le principe est organisé et cela revient à se demander qui, en France, à l'heure actuelle, exerce le droit complet du citoyen et une autre manière de poser la question est de savoir qui.

en France, constitue le corps électoral.

I°- Il y a tout d'abord ce qu'on peut appeler une condition d'attachement à la chose publique; il faut être français, français par naissance ou par naturalisation, c'est ce qui résulte de la loi du 30 Novembre 1875, Art. 1er, renvoyant à la loi municipale du 7 Juillet 1874, qui est remplacé aujourd'hui par la loi municipale du 5 Avril 1884, Article 14.

La loi française ne fait aucune distinction entre celui qui est né français et celui qui a été naturalisé; c'est-à-dire qu'immédiatement après la naturalisation, on peut être électeur; c'est là une règle qui a soulevé certaines objections. Avant d'accorder à l'étranger ou au naturalisé français toutes les prérogatives dont jouissent les citoyens français, il serait équitable, dit-on, d'imposer au postulant un stage, qu'on lui permette de donner des preuves d'attachement complet à sa nouvelle patrie, c'est le stage de civisme; cette théorie a trouvé des justifications dans les événements du lendemain de la guerre; il y a eu, naturellement, dans les divers pays qui étaient engagés dans le grand conflit, des nationaux récents dont l'attachement à leur patrie nouvelle n'était pas d'une solidité à toute épreuve, et le cas qui illustre cette crainte est celui d'un nommé Tribitch, qui d'ailleurs n'est pas mort; c'était un Hongrois qui s'était fait naturaliser Anglais, qui même s'était fait élire membre de la Chambre des Communes, et qui on a profité pour mieux trahir l'Angleterre au profit des Empires Centraux. On ne l'a pas pendu, mais il a failli l'être. Le membre de l'Intelligence Service qui l'avait fait venir, lui a remis un revolver, mais il ne s'en est pas servi; ensuite on l'a expulsé et il a fait l'aveu complet de sa trahison; il est parti dans les Indes où il est devenu moine bouddhiste. L'Angleterre s'est vengée de la façon la plus cruelle sur son fils, qui ayant commis quelques méfaits, a été pendu; on l'a fait savoir à Tribitch qui est accouru, mais, à Marseille, n'ayant pas d'argent pour traverser la France, il perdit du temps, et lorsqu'il arriva en Angleterre, son fils était pendu. Il continue maintenant des articles dans les journaux, écrit ses mémoires.

Ce fait doit faire réfléchir sur l'attribution des droits de citoyens aux naturalisés de fraîche date.

D'autre part, nous avons eu en Allemagne ce qu'on appelait la loi Delbrück qui permettait aux Allemands de se faire naturaliser dans les nations étrangères, mais en même temps leur conservait la nationalité allemande; tout ceci d'ailleurs, c'est de l'histoire, et je n'insiste pas.

Aussi certains ont-ils demandé un stage de ci-

2) Conditions à remplir pour faire partie du corps électoral.

I° Attachement à la chose publique: il faut être Français.

Le nationalisé est immédiatement assimilé au français de naissance.

Critiques dirigées contre cette assimilation. Faits qui les justifient.

L'idée du sta- visme: à la première génération, les étrangers joui-
ge de civisme. raient de tous les droits ordinaires de citoyens, sans
participer aux affaires publiques; à la seconde géné-
ration, ils seraient électeurs; à la troisième, ils
seraient éligibles. En Angleterre, d'ailleurs, la pairie
ne peut être conférée qu'à partir de la troisième
génération, par conséquent, il faut être Anglais pur
sang pour faire partie de la Chambre des Pairs, tandis
qu'un naturalisé comme Tribitch peut faire partie de
la Chambre des Communes.

Masculinité. 2°- Pour être électeur il faut être mâle. C'est
une règle traditionnelle en France qui, pour ma part,
ne se défend pas; il est inadmissible qu'un crétin
soit électeur et qu'une femme ne soit pas électrice;
il est inadmissible qu'un demi-crétin soit électeur,
et que Mlle Basdevant, agrégée de droit public, ne
soit pas électrice. Il est inadmissible surtout qu'il
y ait un mouvement général dans toutes les législa-
tions du monde pour l'extension du droit de suffrage
aux femmes, et que la France reste en arrière de tou-
tes les autres nations. Il y a 20 ans, les pays où
les femmes votaient paraissaient comme des curiosités,
et aujourd'hui les pays où les femmes ne votent pas
apparaissent comme des fossiles.

Critique de ce
principe.

Droit comparé

Les femmes votent aux Etats-Unis, pour l'élec-
tion du Congrès et l'élection du président; elles vo-
tent en Angleterre, pour la Chambre des Communes et
les élections locales; elles votent en Allemagne pour
le Reichstag et pour le Président du Reich.

Raison de
l'hostilité
au suffrage
des femmes.

En principe, toutes les constitutions nouvelles
accordent le droit de suffrage aux femmes; par consé-
quent, c'est une question de date, une question d'op-
portunité; le Sénat français est hostile à l'électo-
rat des femmes et même il est hostile à l'achemine-
ment par étapes vers le suffrage des femmes, parce
qu'il faut savoir que ce fameux électorat des femmes
intéresse surtout les sénateurs qui ont craint, en
effet, que, si l'on donnait le droit aux femmes de
voter aux conseils municipaux, (les sénateurs étant
élus par ces conseils), la majorité en soit changée.

Les bulletins
de vote au nom
d'une femme
comptent-ils
dans le calcul
des voix ?

Les bulletins au nom d'une femme ne comptent pas,
en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat et
notamment d'un arrêt du 25 Février 1930. Ceci est ex-
trêmement important; ils ne sont pas comptés, ils sont
considérés par conséquent comme des bulletins blancs.
Supposons, comme on l'expliquera plus directement et
plus complètement, que sur 10 voix, il y ait 6 bulle-
tins au nom d'une femme, 3 bulletins au nom de Pierre
et 1 bulletin au nom de Jean, si les bulletins au
nom de la femme comptaient, il y aurait lieu à un se-

cond tour de scrutin, mais en ne comptant pas ces bulletins, Pierre est élu avec 3 voix sur 10. On voit l'aggravation pas ce fait que les bulletins blancs ou nuls ne comptent pas et sont considérés comme non exprimés (v.infra).

3) Il faut être apte intellectuellement.

3°- Condition d'aptitude intellectuelle.- Cette condition est une condition minima; il n'y a pas de condition de capacité; il n'est pas nécessaire de savoir lire et écrire, ou d'avoir la moindre instruction élémentaire pour exercer le droit de citoyen; il y a simplement deux conditions qui sont négatives: 1°- la condition d'âge, 2°- la condition de non interdiction.

c'est-à-dire
a) avoir 21 ans.

D'abord une condition de maturité d'esprit; on est électeur à 21 ans; cette règle n'est pas dans la constitution, mais dans la loi municipale du 5 Avril 1884, art.14. Je vous ai fait remarquer les tendances qui dominent la détermination de l'électorat; plus la constitution est avancée, plus elle est démocratique, plus elle est de gauche, si vous voulez employer cette expression courante aujourd'hui, plus bas est l'âge de l'électorat. Au contraire, plus la constitution est conservatrice, plus l'âge de l'admission dans le collège électoral est avancé. En 1814 par exemple, pour être électeur, il fallait appartenir à la grande bourgeoisie ou à l'aristocratie terrienne, payer personnellement 300 Frs. d'impôts de contributions directes; à ce moment-là il fallait en outre avoir 30 ans pour exercer le droit électoral, et 40 ans pour être éligible.

En 1875, on avait adopté ce chiffre de 21 ans. Batbie qui m'a précédé dans cette chaire et qui était membre influent de la Commission des Trente, trouvait que cet âge était bien faible: "A 21 ans", dit-il le 4 Juin 1874, "on vote non pas avec la clarté du coeur mais avec le trouble des passions et l'obscurité de l'inexpérience".

Faut-il élever l'âge de l'électorat ?

Faut-il élever l'âge de l'électorat ? Il y a quelque chose sur quoi je dois appeler l'attention; c'est ceci: l'électorat est suspendu pendant la durée du service militaire; le service militaire est assez rapide maintenant, il est vrai, mais tout de même, il reste anormal qu'un jeune homme qui, à cause de sa constitution physique, ne fait pas son service militaire, puisse exercer son droit de vote, tandis que son camarade qui est sous les drapeaux ne peut pas voter; cela apparaissait plus frappant lorsque le service militaire était de trois ans; on pourrait dire sans inconvénient que l'âge de l'électorat est celui où cesse le service militaire actuel.

Puis une condition d'aptitude intellectuelle à

b) aptitude intellectuelle proprement dite.

Comment est-elle constatée ?

Droit comparé,

En France, il suffit de n'être pas frappé d'un jugement d'interdiction.

Procédure

d'interdiction

proprement parler.- Je vous ai dit que cette condition d'aptitude intellectuelle est une condition toute négative; nous n'avons pas ce qu'on appelle dans le langage à la mode le "test" d'intelligence, on ne se préoccupe pas de savoir si l'électeur est capable de comprendre ce qu'il fait; nous présumons qu'il comprend; nous avons vu à l'inverse les règles du suffrage capacitaire, nous avons vu par exemple, la constitution de l'An III qui accordait la jouissance du droit électoral à ceux qui savaient lire et écrire; en Belgique, il a été fait des expériences de l'électorat capacitaire; il en reste une manifestation assez intéressante dans l'Egypte d'aujourd'hui; pour être sénateur, il faut en Egypte, connaître l'arabe littéraire; les journaux ont dit qu'un sénateur qui avait été nommé, avait par la suite été exclu à raison de son incapacité; c'est inexact; c'était un Egyptien qui avait été élevé à la mode européenne, très distingué mais n'ayant pas les traditions complètement égyptiennes, et il n'a pas été accepté au Sénat.

Je vous ai indiqué aussi que plusieurs constitutions des Etats particuliers de l'Amérique du Nord exigent que l'électeur sache lire et écrire, et même lire et comprendre un article de la constitution.

Mais comment va être appréciée la condition d'aptitude intellectuelle positive ou négative pour l'exercice du droit de vote ? La règle qui existe en France c'est qu'il ne doit pas y avoir appréciation de l'aptitude directement pour l'exercice du droit de vote; on ne fait passer aucune épreuve, ni positive ni négative en vue d'exercer le droit de vote, parce que si on demandait à une autorité quelconque de juger si tel individu est capable de comprendre ou de ne pas comprendre la gravité du devoir civique, la décision de la juridiction serait presque fatalement impressionnée par des considérations d'ordre politique. Vous voyez par exemple, un examen pour savoir si un individu est capable de voter; si c'est un révolutionnaire, s'il paraît imbu d'idées subversives, si au contraire, c'est un réactionnaire exalté, suivant les tendances de la juridiction devant laquelle il passe l'examen, il sera accepté ou refusé.

En France, tout individu réunissant d'ailleurs toutes les autres conditions du droit de vote peut voter à moins qu'il n'ait été frappé d'interdiction.

Qu'est-ce que l'interdiction ?

C'est une procédure qui est menée devant les tribunaux civils afin d'enlever à un particulier la capacité civile; on veut priver un individu du droit de disposer de ses biens. C'est en général la famille qui espérait hériter et qui, voyant que ce membre dissipe

L'interdit
n'est pas
électeur.

ses biens, le traduit devant le Tribunal pour lui faire enlever la capacité civile, c'est-à-dire le droit de disposer de ses biens, et en faire une sorte de mineur; "à condition", dit le Code civil, "qu'il se trouve dans un état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur".

Mais possèdent
le droit de
vote :

L'interdiction est donc une procédure essentiellement bourgeoise, c'est une procédure par laquelle la famille entend protéger son patrimoine, ce n'est pas une procédure pour les classes pauvres de la société. D'autre part, l'interdiction est rare en France; il y a chaque année 300 ou 400 interdictions; par conséquent, vous voyez que l'entrée du corps électoral n'est pas étroitement fermée par la condition d'aptitude intellectuelle. D'autant plus qu'au cours de la procédure d'interdiction, il peut apparaître au Tribunal que l'individu, sans être dans cet état indiqué par le Code Civil, est tout de même prodigue ou faible d'esprit. Alors on lui donne un conseil judiciaire. Mais si l'individu en possession d'un conseil judiciaire ne peut pas faire d'actes de disposition de ses biens, sans l'autorisation d'un conseil, il est et reste électeur; et par une anomalie qui n'entraîne pas d'ailleurs de très grands inconvénients, ces individus ne peuvent pas être conseillers municipaux, mais peuvent être députés. Il faut remarquer d'ailleurs, que le conseil judiciaire est souvent motivé uniquement par la prodigalité de la jeunesse. Il y a un cas célèbre, celui de M. de Dion, grand constructeur d'automobiles, le précurseur, qui, étant pourvu d'un conseil judiciaire, s'associa avec l'ouvrier Bouton, fonda la société de ce nom, devint député, puis sénateur.

Il n'y a pas d'autres conditions.

les idiots et
innocents.

Est-ce que l'idiot vote ? Oui, l'idiot vote, et même l'idiot complet; on voit de pauvres débris d'humanité qu'on traîne jusqu'à l'urne, absolument incapables de comprendre même ce qu'on leur fait faire; on voit des pères mettre un bulletin dans la main de leur fils, et conduire cette main jusqu'à l'urne. Reconnaissons d'ailleurs qu'il y a des électeurs idiots dans tous les partis. La Cour de Cassation a solennellement déclaré: "La faiblesse d'esprit, voire l'idiotisme complet, lorsqu'il n'a pas motivé l'interdiction, n'est pas incompatible avec la jouissance du droit électoral."

Les gâteaux.

Les gâteaux votent; c'est une règle intéressante; une circonscription où la majorité est à quelques centaines de voix, qui voit s'installer un asile de gâteaux avec 1000 ou 2000 gâteaux, peut avoir une majorité changée par ces voix supplémentaires. On amènera ces gâteaux, on les traînera, on les portera, on les fera

Les aliénés internés et non interdits.
(même s'ils sont empêchés d'exercer leur droit de vote).

voter sans qu'ils fassent autre chose qu'un geste. Si le gouvernement voulait changer les résultats d'une élection, il pourrait le faire en déplaçant un asile.

Il y a une grosse différence entre le gâteux et l'aliéné; l'aliéné interné est privé de l'exercice du droit de vote. Il y a une loi sur les aliénés; les aliénés peuvent être internés dans un asile, soit par décision administrative, soit sur demande de la famille; il y a là une législation qui donne lieu à certaines critiques, parce que, paraît-il, il s'est produit certains cas, d'hommes qui avaient la jouissance entière de leur raison et qui ont été internés sur certificat du médecin, répondant à une demande de la famille. Mais s'il y a abus dans les internements, il y a aussi abus dans les non-internements.

Les individus qui sont internés dans un établissement d'aliénés ne sont pas nécessairement interdits; je vous ai dit qu'il y avait environ 500 à 600 demandes, 300 ou 400 interdictions chaque année; mais dans les asiles, il y a 120.000 aliénés, la plupart d'origine alcoolique soit par eux-mêmes, soit par hérédité. Tout de même, l'aliéné interné et non interdit, celui qui est seulement enfermé, conserve la jouissance du droit électoral, seulement il ne vote pas. Cela veut dire, à la différence de ce qui se passe pour les gâteux dans un établissement d'incurables, qu'on ne les fera pas sortir pour aller exercer leurs droits de citoyens et que s'ils s'échappent, ils ne peuvent pas venir se présenter devant le bureau de vote pour exercer leur droit; tant qu'ils sont régulièrement internés, leur droit est suspendu, mais ils en ont la jouissance.

Critique d'ensemble de ce système.

S'il n'est donc pas nécessaire de savoir lire et écrire, il n'est pas nécessaire par conséquent, de savoir ce qu'il y a sur le bulletin; vous voyez jusqu'où nous pouvons aller! Il n'est pas nécessaire d'y voir, les aveugles peuvent voter, on peut se faire assister par un autre électeur; évidemment c'est une minorité, mais c'est assez attristant. Il y a toujours dans un corps électoral, sur un millier d'individus, 10 ou 15 qui ne comprennent rien à ce qu'ils font.

4) Il faut être apte moralement.

4°- Il y a enfin une condition d'aptitude morale. Cette condition est négative, comme celle d'aptitude intellectuelle; l'indignité doit être prononcée en dehors de toute préoccupation d'élection par les tribunaux judiciaires; l'indignité résulte de certaines décisions judiciaires des tribunaux civils ou des tribunaux répressifs, et au moment où elle est prononcée, le tribunal ne doit pas penser aux élections; il y a une indignité résultant de certains actes, et

Présomption d'indignité découlant de certains jugements.

l'expulsion du corps électoral découle automatiquement de l'indignité. Il faut donc pour être électeur, n'avoir pas été frappé d'un jugement impliquant l'indignité.

Par conséquent, nous ne sommes pas dans le suffrage universel, puisqu'il y a des indignes, mais nous disons l'universalité du suffrage parce que ces individus se sont mis eux-mêmes en dehors de la société.

Quels jugements peuvent priver du droit de vote ?

a) le jugement de faillite.

Quels sont les jugements qui privent du droit électoral ?

D'abord le jugement de faillite prononcé par le Tribunal de commerce au sujet de commerçants qui ne font pas honneur à leurs affaires, qui ne peuvent pas payer leurs dettes; la loi est devenue de plus en plus indulgente pour les faillis; le progrès de la démocratie veut l'indulgence pour le failli; et au contraire dans les régimes teintés d'esprit censitaire, la législation lui est très sévère. Elle est sévère, parce que le fait qu'un commerçant ne fait pas honneur à ses affaires et ne paie pas ses dettes peut avoir des répercussions extrêmement graves sur une place. Supposons, par exemple, qu'une banque ferme ses guichets, tous les épiciers, boulangers, tailleurs, etc.. qui ont mis leurs comptes dans cette banque feront alors faillite, les faillites se multiplient; mais il y a dans l'indignité contre la faillite un élément censitaire.

Indulgence envers le failli:

Durée de l'incapacité: 3 ans.

La législation devient de plus en plus indulgente pour les faillis; le décret du 2 Février 1852 privait le failli du droit de vote pendant 10 ans, la loi actuelle, du 23 Mars 1908, le prive seulement du droit de vote pendant 3 ans; après le prononcé du jugement de faillite, le failli rentre donc dans le corps électoral, mais il n'est pas encore éligible, à moins qu'il n'ait été expressément réhabilité, et il n'est réhabilité que lorsqu'il a remboursé ses créanciers.

Sévérité plus grande pour les banqueroutiers.

Ce que j'ai dit s'applique à la faillite et non pas à la banqueroute; dans la banqueroute, il y a des manoeuvres frauduleuses de la part du commerçant, par conséquent, il sera frappé d'une peine répressive et sera privé du droit de vote soit pendant 5 ans, soit pendant toute sa vie.

La liquidation judiciaire n'entraîne pas incapacité électorale.

Enfin, le 4 Mars 1889, a été créée une loi spéciale pour organiser sous le nom de liquidation judiciaire, la faillite sans déchéance. La liquidation judiciaire est accordée au commerçant malheureux et de bonne foi; il n'a pas commis de faute, il a été suffisamment prudent, mais il ne peut pas payer ses dettes; c'est le cas de ceux qui font le dépôt dans une banque, la banque fait faillite et les ruine; ils mettent leur fortune sur un bateau, le bateau coule. Le liquidé judiciaire reste électeur mais il n'est pas éligible, par conséquent, un membre du Parlement (Sénat

mais inéligibilité.

et Chambre des Députés), qui serait commerçant et qui au cours de son mandat viendrait à être mis en liquidation judiciaire perdrait l'éligibilité et par conséquent devrait être immédiatement exclu de la Chambre à laquelle il appartient. La règle n'est pas douteuse, et tout de même elle n'est pas appliquée. Le fait s'est produit et le député est resté à son siège; il arrive même qu'il est réélu. Je ne puis donner de précisions complémentaires.

b) Le jugement de destitution d'un officier ministériel quand le Tribunal prononce l'incapacité.

Il faut ensuite ne pas être officier ministériel destitué.

Les officiers ministériels sont des personnalités qui sont chargées de faire certains actes juridiques ou judiciaires; notaires, avoués, huissiers, commissaires priseurs. Ces diverses personnes peuvent être privées de leur office par jugement du tribunal civil, et depuis la loi du 10 Mars 1898, le jugement qui prononce la destitution de l'officier ministériel peut prononcer l'exclusion du corps électoral. Auparavant le fait de la destitution entraînait exclusion: la loi du 10 Mars 1898 a dit qu'il fallait une disposition spéciale pour prononcer l'exclusion; voici pourquoi: parmi les motifs de destitution, il y en a qui ne sont pas déshonorants pour l'officier ministériel, par exemple, un notaire peut abandonner son étude pour des raisons qui ne sont pas déshonorantes, parce qu'il n'a pas assez de ressources, par exemple. Ces officiers ministériels seront destitués, mais non privés de leur droit de vote. S'il y a au contraire une faute plus grave entachant dans une certaine mesure l'honneur, l'officier ministériel, non seulement sera privé de son office, mais sera exclu du corps électoral.

c) les jugements prononçant certaines condamnations pénales.

Il faut enfin n'avoir pas été frappé de certaines condamnations pénales prononcées par les tribunaux français; toute condamnation qui suppose l'indignité irrémédiable du condamné entraîne l'exclusion des collèges électoraux, mais il est des condamnations qui n'entraînent pas l'idée d'indignité morale et par conséquent, il faut distinguer; la distinction est d'ailleurs assez difficile.

Nous trouvons dans le fameux décret organique du 2 Février 1852 un texte qui indique dans quels cas l'individu sera privé du droit de vote pour toute sa vie ou seulement pour une période limitée; par conséquent, il ne faut pas chercher à se souvenir des cas d'exclusion, il faut, lorsqu'on a besoin d'un renseignement de ce genre, se reporter à ce décret.

Seules les condamnations graves entraînent l'incapacité.

D'abord, quelles condamnations vont entraîner l'exclusion du droit de vote ? Il faut garder en toutes choses un juste milieu; si nous allongeons à l'infini la liste des condamnations qui privent du droit

de vote, nous portons atteinte à l'universalité du suffrage; par exemple, vous ne pouvez pas priver du droit de vote quelqu'un qui a commis un délit de chasse, mais d'autre part, il ne faut pas laisser dans le corps électoral des éléments tout à fait indésirables.

C'est en général le législateur qui prononce l'incapacité sans que le juge puisse ou non l'appliquer.

Ensuite, qui, du juge ou du législateur, va prononcer l'exclusion ? Si c'est le législateur, cela va tout seul; un individu a commis une escroquerie, il est exclu; il a commis une rébellion envers les agents de la force publique, il est condamné à plus de 3 mois de prison, vous êtes exclu; par conséquent le juge n'a pas à s'occuper de savoir s'il prononcera l'exclusion du corps électoral; dans un autre système, on permettrait au juge d'apprécier la moralité de l'individu qui se trouve devant lui, et alors, après avoir prononcé la peine d'un mois de prison, il dirait en outre: "vous êtes exclu pour 5 ans du corps électoral". L'exclusion par le juge permet des ménagements désirables avec certains condamnés, mais d'autre part, ce système pouvait être redoutable, mis entre les mains d'un magistrat qui pouvait avoir la perspective électorale, et suivant que le magistrat sera soupçonné appartenir à tel ou tel parti.

En France les deux systèmes sont combinés, mais en général, c'est le législateur qui prononce l'exclusion.

Durée de l'incapacité ainsi infligée.

Quelle sera la durée de l'indignité ? il y a des tendances quasi philosophiques et sociales qui sont en lutte. 1^{re} tendance, il faut exclure du corps électoral des éléments essentiellement indignes; 2^e tendance, (tendance du droit pénal moderne), à faciliter le reclassement du condamné; lorsqu'un individu sort de prison, il ne faut pas en faire un paria, il faut lui permettre de reprendre sa place dans la société, de se réhabiliter, de se refaire une vie; si nous l'excluons à perpétuité du corps électoral, nous ne le lui permettons pas ce reclassement.

En France, ou bien l'incapacité est perpétuelle, c'est-à-dire toute la vie du condamné, ou bien elle est temporaire, et lorsqu'elle est temporaire, elle dure seulement 5 ans.

Autres règles

1) toute condamnation pour crime entraîne incapacité perpétuelle.

Voici quelques règles de notre législation française à ce sujet :

1^{ère} règle : toute condamnation pour crime emporte l'exclusion perpétuelle du corps électoral, que ce soit un crime politique ou un crime de droit commun; au cours de droit pénal, on vous indiquera ce qu'est le crime. Le crime est l'infraction qui est punie d'une peine criminelle; seulement le code pénal distingue la peine criminelle, peine afflictive et infamante, (mort, travaux forcés, détention, réclusion) et la peine

Effet de la
grâce et de
l'amnistie
sur l'incapa-
cité.

simplement infamante du bannissement comportant la dégradation civique (art. 34) c'est-à-dire une série d'incapacités parmi lesquelles l'incapacité électorale.

La condamnation à mort emporte la privation perpétuelle du droit de vote; c'est plus sérieux que cela n'en a l'air, parce que le condamné à mort peut être gracié, c'est-à-dire que le Président de la République peut le dispenser de la décapitation, mais il reste tout de même condamné à mort avec toutes les déchéances accessoires; la grâce peut être graduée; le condamné à mort peut être simplement condamné aux travaux forcés à perpétuité, ou à 10 ou 20 ans, et il peut même être gracié complètement, mais il est privé pour toujours du droit électoral, ce n'est que l'amnistie qui pourrait le réintégrer dans ses droits.

Donc, toute condamnation pour crime, même inspiré par des motifs généreux, prive du droit de vote.

Aucune contra-
vention n'en-
traîne indi-
gnité.

2ème règle.— Aucune condamnation pour contraven-
tion n'entraîne d'incapacité électorale. Une condam-
nation parce que l'éclairage électrique de l'automobile est en panne ne peut pas entraîner l'incapacité électorale!

3) Une condam-
nation pour
délit n'en-
traîne pas
nécessairement
incapacité é-
lectorale.

3ème règle.— Une condamnation pour délit n'entraîne pas nécessairement l'incapacité électorale; l'incapacité électorale n'est jamais attachée qu'à une peine privative de la liberté, jamais à une peine pécuniaire; si on s'en sort avec une amende, si grosse soit-elle, on n'est pas privé du droit électoral.

L'incapacité est tantôt perpétuelle, tantôt temporaire; lorsqu'elle est temporaire, elle dure 5 ans; l'incapacité est tantôt de plein droit, c'est-à-dire découlant de la condamnation, tantôt prononcée par le juge. Il y a certains délits qui entraînent nécessairement l'incapacité; ce sont les délits qui évoquent une idée d'immoralité et d'indignité, le vol, l'escroquerie, l'abus de confiance; il y a au contraire, certains autres délits pour lesquels il n'y a pas d'incapacité; l'exemple le plus classique est celui de la rébellion simple aux agents, mais si la rébellion a été aggravée d'injures, de coups graves, s'il y a une condamnation à un emprisonnement de longue durée, il y a alors exclusion du droit de vote.

Pour la réglementation pratique de ces principes il faut consulter le décret organique du 2 Février 1852.

Nos explications se réfèrent exclusivement à la France continentale.

Nous n'étudierons ici que la France continentale. Mais il ne faut pas ignorer l'Empire républicain français. Les dépendances de cet empire ont des situations juridiques différentes, qui seront étudiées au cours de législation coloniale. Sur les cent milliers de ressortissants français, quarante milliers environ s'entassent sur le territoire continental à l'ouest de l'Europe. C'est de ces quarante milliers seulement que nous nous occuperons ici.

Pour voter, les individus doivent remplir les conditions suivantes :

- 1°) être mâles,
- 2°) majeurs de 21 ans,
- 3°) non interdits,
- 4°) ni faillis, ni déchus par suite de condamnations.

Composition du corps électoral et classe dirigeante.

Ces conditions qui déterminent la composition du corps électoral déterminent évidemment aussi quelle est la classe dirigeante. A un moment donné de l'Histoire, sous l'ancien régime, le pays était mené par les privilégiés, sous la Révolution par une minorité de violents, sous l'Empire par les compétences (c'est la caractéristique du régime administratif du Premier Empire), puis nous avons eu le règne des bourgeois, des administrateurs de compagnies, des hommes de loi, des industriels, et ce règne de la grande bourgeoisie a été organisé officiellement sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, puisqu'il était entendu qu'il n'y avait que les bourgeois qui étaient électeurs et éligibles; mais ce règne de la bourgeoisie a continué sous le Second Empire; en effet, le Corps Législatif du Second Empire était un corps composé de bourgeois, d'industriels, d'hommes de lois; enfin, aux environs de 1880, s'est produit ce que M. Daniel Halévy appelle la "fin des notables". Il est arrivé une autre classe dirigeante, la petite bourgeoisie des villes et des campagnes, à peine séparée par une génération du prolétariat proprement dit; et même nous avons vu arriver à la Chambre le prolétariat. Vous voyez toute cette évolution et toute l'importance de cette succession des classes sociales à la tête du pays, chacune avec sa politique, surtout au point de vue intérieur et social.

Exercice du droit de vote.

3) Conditions à remplir pour pouvoir exercer

Mais les citoyens n'exercent leur droit de vote que moyennant certaines conditions qui se résument ainsi :

le droit de vote.

1°) Il faut être inscrit sur une liste électorale.

2°) Etant inscrit, il ne faut pas se trouver dans une situation particulière, telle que soldat, interné, détenu, contumace, interné dans un asile d'aliénés (mais on peut être interné dans un asile de vieillards).

I. Etre inscrit sur la liste électorale.

a) Raison d'être du principe de la nécessité de l'inscription.

1ère condition pour exercer le droit de vote : il faut être inscrit sur la liste électorale d'une commune.

a) A quoi correspond cette règle ?

C'est une règle de sagesse et d'organisation méthodique des élections. On ne peut pas attendre le jour des élections pour demander à l'électeur de faire preuve de son droit, il faut que ce droit soit pré-établi, et qu'il n'y ait pas de discussion possible le jour où l'électeur se présente devant le bureau de vote pour remettre son bulletin.

La liste électorale préalablement établie permet de ménager cette preuve longtemps à l'avance.

Textes en vigueur.

La législation de la liste électorale est assez complexe ; - il faut d'abord et avant tout se reporter aux deux décrets organique et réglementaire du 2 février 1852 sur lesquels j'ai appelé l'attention à plusieurs reprises ; à la loi du 7 juillet 1874, loi municipale ; à celles du 5 avril 1884, loi municipale, du 29 juillet 1913, et enfin celle du 6 février 1914, qui a modifié le décret organique de 1852 sur un point tout à fait particulier : cette dernière loi a établi la compétence de la Chambre des Requêtes de la Cour de cassation pour statuer sur les pourvois contre les sentences des juges de paix en matière électorale. A la Cour de cassation il y a 3 Chambres : d'abord la Chambre Criminelle, s'occupant de l'exécution du droit pénal ; puis du côté du droit civil, droit privé, nous avons la Chambre des Requêtes, et la Chambre Civile, la Chambre des Requêtes est chargée de faire subir aux pourvois qui sont portés devant la Cour de cassation un examen préalable ; elle admet ou rejette les pourvois ; si elle les rejette, c'est fini, si elle les accepte, les pourvois s'en vont devant la Chambre Civile, et celle-ci statue. Par exception, la Chambre des Requêtes statue toujours définitivement, au contraire, en matière de pourvoi contre les décisions des justices de paix en matière électorale. On a estimé que deux étapes devant la Cour de cassation pour l'inscription sur la liste électorale étaient une grosse complication.

Nous avons donc une législation essentiellement parcellaire, ce n'est pas seulement en cette matière que nous avons une réglementation par des lois qu'il

Compétence de la Chambre des Requêtes concernant les pourvois contre les sentences des juges de paix en matière électorale. (Loi du 6 février 1914).

faut chercher à toutes les dates et à tous les endroits; le besoin d'une codification se fait partout sentir.

b) Unité d'électorat et unité de liste

b) Il n'y a qu'une seule liste pour toutes les élections; la liste électorale dont nous parlons maintenant sert pour la Chambre des Députés, pour les conseils municipaux, les conseils d'arrondissement et les conseils généraux; par conséquent chaque fois qu'il y a à faire une élection, au suffrage universel, c'est la même liste qui sert.

Il n'en était pas de même sous la Monarchie de Juillet.

Cela semble aujourd'hui aller de soi, mais il n'en était pas ainsi sous la Monarchie de Juillet; lorsque l'opinion publique réclamait une extension du droit de suffrage, on a commencé par étendre ce droit aux conseils municipaux et généraux. Il y avait alors une sorte de pyramide, où l'on trouvait à la base un suffrage assez large pour les conseils municipaux, un suffrage un peu plus étroit pour les conseils généraux et au sommet un suffrage plus restreint encore, ceux qui votaient pour la Chambre des Députés.

Ni de 1874 à 1884.

De 1874 à 1884, il y a eu de même deux listes électorales, l'une qui servait pour les élections politiques, et l'autre pour les élections administratives, c'est-à-dire pour les conseils municipaux. On disait que pour voter pour un député, on n'avait pas besoin d'appartenir à une circonscription déterminée, puisqu'on votait pour un parti et pour le pays, mais que, lorsqu'il s'agissait de choisir un conseil municipal, il fallait connaître les besoins particuliers de la commune et par conséquent il fallait être attaché à la commune. Il était donc en réalité plus difficile de voter pour le conseil municipal que pour le député, puisqu'il fallait avoir un domicile de 2 ans dans la commune. Et pourtant, dans toutes les communes de France, ce sont surtout les questions politiques qui l'emportent et non les questions administratives, lors des élections municipales. Voyez donc quelle contradiction il y avait dans cette législation de 1874 à 1884; en général, au contraire, on considère l'électorat municipal comme étant le premier à accorder; c'est ainsi qu'il y a eu de nombreuses propositions tendant à inaugurer l'électorat féminin par le vote municipal; de même, sous la Monarchie de Juillet, c'était l'électorat municipal qui était le plus largement accordé.

Inélégance de cette ancienne législation.

Falloux qui a joué un grand rôle dans l'histoire politique, et qui a donné son nom à une loi sur la liberté de l'enseignement, a publié des mémoires très intéressants, notamment sur la période de 1871 à 1875, intitulés "Mémoires d'un Royaliste". Il dit, après

avoir cité Montesquieu...

"Combien n'est-ce pas plus vrai pour le suffrage universel quand on le sort de la sphère communale où il est si bon juge, pour être transféré dans la sphère politique où il est invinciblement incompétent. Plus je l'ai vu fonctionner, plus je suis convaincu que ni la République, ni la Monarchie ne supporteront impunément un tel régime." Par conséquent, Falloux admettait le suffrage universel pour les communes, mais pas pour le vote politique.

Dans la suite, nous verrons une quantité de règles sur le scrutin qui s'appliquent pour les élections municipales et départementales.

c) Permanence de la liste électorale.

c) La liste électorale est permanente; cela veut dire qu'il y a toujours une liste électorale, même quand il n'y a pas d'élections en perspective; vous allez comprendre pourquoi. D'après l'exemple des régimes antérieurs, d'après la loi électorale de 1817, art. 5, la liste électorale devait être publiée avant les élections; la loi de 1817 ne disait pas autre chose. Qu'est-ce qui en résultait ? C'est que les préfets qui à cette époque se mêlaient de la lutte électorale, essayaient d'inscrire des gens dont le droit était douteux et essayaient aussi d'exclure des gens qui auraient eu le droit d'y être inscrits. De plus lorsque les élections avaient lieu le dimanche, le préfet publiait la liste le samedi précédent, de sorte qu'il était extrêmement difficile de savoir si on était inscrit ou non.

Raison d'être: réaction contre des abus.

D'autre part, ces affiches étaient des affiches manuscrites ou imprimées en tout petits caractères, et posées très haut, de sorte que vous avez vu dans vos Manuels d'Histoire la caricature qui représente à l'époque de la Restauration, deux individus, l'un avec une longue-vue et l'autre avec une échelle et qui disent : "Tiens, je n'y suis pas !" Ils n'ont pas le temps de réclamer, puisque les élections sont pour le lendemain.

Vous comprenez donc qu'il faut éviter ces surprises de la dernière heure. Par conséquent, il y a toujours, d'après la législation actuelle, depuis le décret du 2 décembre 1852, une liste électorale prête, de sorte que si une élection survient, on n'a pas à s'occuper de la liste électorale.

d) Révision périodique de la liste électorale.

d) Mais cette liste est révisée périodiquement.

Chaque année, dans le courant de janvier, sans qu'il y ait en vue telle ou telle élection, la liste électorale est mise au courant : sont inscrits les citoyens présentant les conditions de l'inscription sur la liste, sont radiés ceux qui doivent l'être.

Qui la fait ?

Par qui est faite cette révision ? Il faut

distinguer suivant qu'on se trouve à Paris ou en province.

En province :
liste électora-
le communale.

En province, il y a une liste électorale par commune, il y a une liste électorale pour Lyon, pour Marseille, une liste électorale pour un village de 100 habitants : c'est l'uniformité de la législation dont nous souffrons à bien des points de vue.

A Paris :
liste de
quartier.

A Paris, il y a une liste par Quartier. Paris est divisé en arrondissements, les arrondissements sont désignés par des numéros de 1 à 20 en partant du centre et en tournant en spirale, les plus forts numéros étant sur la périphérie. Il y avait 12 arrondissements sous la Révolution; sous le Second Empire, on a englobé Auteuil, Passy, Austerlitz, de sorte qu'on est arrivé à 20 arrondissements. Depuis le Second Empire cela n'a pas bougé; il y a d'ailleurs des choses anormales à l'heure actuelle dans l'agglomération parisienne, notamment Neuilly qui n'est pas dans Paris, et qui ne veut pas l'être parce qu'il paie moitié moins d'impôts que Paris; d'autre part du côté de la Cité universitaire, les Parisiens ne veulent pas de Montrouge qui les obligerait à trop de dépenses.

Chaque arrondissement désigné par un numéro est divisé lui-même en quatre quartiers; les quartiers étant désignés par des noms, par exemple : la Sorbonne, St.Victor, les Enfants Rouges, St.Sulpice. A Paris la liste électorale est tenue par quartier.

La commission
de révision
de la liste
électorale.

Dans les communes, il y a une commission de révision composée du maire, d'un délégué du préfet et d'un délégué du conseil municipal.

A Paris, cette commission comprend le maire ou un adjoint, le conseiller municipal du quartier et un électeur désigné par le préfet. A Paris, en effet, il y a un conseiller municipal par quartier, tandis que dans la commune le conseil municipal est élu au scrutin de liste. Ce qui donne d'ailleurs à Paris une physionomie particulière, parce que le conseil municipal de Paris est plus puissant, chacun de ses membres représentant son quartier, et que, d'autre part, certains conseillers municipaux du centre sont élus par 800 voix alors qu'à Belleville ils sont élus par 7, 8 ou 10.000 voix. A Paris également, le maire de l'arrondissement est un personnage nommé par décret, ce n'est pas un élu.

Attributions
de cette
commission.

Que fait cette commission de révision ? Du 1er au 10 janvier, elle révisé la liste, inscrit ceux qui doivent être inscrits, ou raye ceux qui doivent être rayés. Sa décision est importante, parce que, s'il n'y a pas de réclamations, la décision de cette commission va porter sur toute l'année.

Dépôt de la
liste électo-
rale et publi-
cité.
Réclamations
possibles.

Cette liste, dit le décret de 1852, est déposée
avant le 15 janvier à la mairie, où le public peut
en prendre connaissance.

Le préfet peut déférer la liste au conseil de
Préfecture. Le dépôt de cette liste ainsi révisé
fait courir un délai de 20 jours pendant lequel on
peut réclamer.

J'appelle votre attention sur les termes du dé-
cret : la liste révisée doit être déposée avant le
15 janvier et cela fait courir le délai de 20 jours,
mais alors les citoyens attendent ce dernier moment
pour faire les réclamations, on se dit : "Nous avons
le temps, jusqu'au 4 février", et dans toutes les mai-
ries de France, c'est le 4 février que se produisent
le plus de réclamations.

Il y a donc des conseils municipaux de petites
communes qui ont imaginé l'astuce suivante : la liste
doit être déposée avant le 15 janvier, ils la dépo-
sent le 11, sans rien dire, et lorsque les citoyens
arrivent vers le 2, 3 ou 4 février, on leur dit :
"Pardon, la liste a été déposée le 11 le délai est
passé". Et personne ne peut plus réclamer.

Qui peut
réclamer ?

Qui peut réclamer ?

Tous les citoyens électeurs dans la commune,
plus le préfet et le sous-préfet.

Si un individu n'a pas été inscrit, il peut ré-
clamer son inscription, mais on peut aussi réclamer
pour lui; tous les électeurs peuvent réclamer pour
lui; c'est une action populaire; d'autre part, si un
citoyen a été indûment inscrit, tous les électeurs
peuvent réclamer sa radiation.

En France cette règle n'a pas beaucoup d'import-
tance, sauf pour les radiations, mais dans les pays
où les partis sont puissants et organisés, en Bel-
gique par exemple, ce sont eux qui s'occupent de vé-
rifier les listes électorales, et, par conséquent,
qui vérifient si tous les individus inscrits auraient
 dû l'être.

Examen des
réclamations
par la commis-
sion munici-
pale.

La réclamation est examinée par la commission
municipale composée de la lère commission de révision
mairie, délégué du préfet et délégué du conseil mu-
nicipal, à qui on adjoint deux nouveaux délégués du
conseil municipal, on voit donc qu'il y a trois délé-
gués du conseil municipal.

A Paris, les réclamations sont jugées par une
commission particulière qui comprend le maire ou son
adjoint, le conseil municipal du quartier, une per-
sonne désignée par le préfet, plus deux électeurs dé-
signés par les trois premiers.

Cette commission prend une décision et cette dé-
cision est notifiée dans les trois jours à l'intéres-

Appel au juge
de paix.

sé, par écrit; alors, on peut faire appel dans les 5 jours devant la justice de paix. Cet appel peut être interjeté même par ceux qui n'ont pas réclamé devant la commission municipale, et cette forme d'appel est simple et gratuite, il suffit d'aller au greffe de la justice de paix et de signer un registre.

Le juge de paix statue dans les 10 jours sans frais.

Pourvoi de-
vant la Cham-
bre des Requête-
s pour
violation
de la loi.

La décision du juge de paix est définitive, mais si la loi a été violée, un pourvoi peut être formé devant la Cour de cassation, c'est la Chambre des Requêtes qui statue.

Voici un exemple brutal de violation de la loi: on ne peut être inscrit que sur certaines listes électorales, comme nous allons le voir. Or, un juge de paix de la Guadeloupe, qui a prétendu juger en équité ayant vu les marins d'un navire de commerce actuellement dans le port au moment des élections, décida de les inscrire sur sa liste électorale pour qu'ils puissent exercer leur droit de vote. La Cour de cassation a cassé cette décision.

Remarquez d'ailleurs que la Cour de cassation ne prend jamais de décision au fond; elle confirme la décision qui lui est soumise ou l'annule; si elle l'annule, elle renvoie pour juger au fond devant une juridiction du même ordre que celle qui a rendu la décision, qui lui a été déférée; par conséquent c'est le juge de paix qui juge à nouveau si c'est un jugement de justice de paix qui a été déféré à la Cour de cassation; si c'est un arrêt de Cour d'assise, la Cour de cassation renvoie devant la Cour d'assise, etc...

e) Clôture de
la liste
électorale.

e) La liste électorale doit être close le 31 mars, c'est-à-dire qu'à partir du 31 mars les autorités ne peuvent plus apporter de modifications à la liste électorale; toutefois, on raye les décédés et ceux qui sont déchus par condamnation ou sont devenus incapables.

Difficultés
fréquentes au
sujet de
l'inscription
sur la liste.

Il faut insister sur la nécessité pour les citoyens de vérifier leur droit d'exercer le droit de vote et d'exercer une surveillance sur le travail fait sur la liste.

Ce travail n'est pas toujours exécuté d'une manière satisfaisante; par exemple, dans une grande ville du Midi, c'est un principe qu'on ne raye pas les morts; un jour un candidat nommé Soucini demanda au préfet de tenir une réunion publique à Tercabade, qui est un cimetière, et comme le préfet lui en demandait la raison, il répondit: "Puisque ce sont les morts qui font les élections".

On dresse la liste électorale au nom des morts

et on distribue les cartes à des individus qui votent quelquefois 14 ou 15 fois; pour cette tâche il touche une certaine somme; d'ailleurs, après avoir voté, ils vont trouver un directeur de journal et leur disent : "Nous avons touché 100 francs, donnez-nous en 200 et nous vous donnerons les cartes pour que vous puissiez les afficher dans le hall de votre journal".

De plus, il y a des gens qui sont sur la liste et qui ne sont pas venus voter depuis 3 ou 4 ans; doit-on les rayer ? Ils peuvent venir voter. On les laisse. Cela donne d'ailleurs lieu à des difficultés.

On a trouvé quelquefois un moyen de ne pas communiquer la liste électorale, il suffit à la commission de faire venir quelques individus qui semblent en prendre copie, de sorte que lorsque l'on vient demander la communication de la liste, on répond : "revenez plus tard, elle est en mains". A Marseille, on avait essayé ainsi de refuser la copie de la liste jusqu'au dernier moment, espérant qu'il serait trop tard pour copier quelques milliers de noms, mais ceux qui vinrent pour voir la liste, en prirent une photographie, ce qui fut fait très rapidement.

On a découvert aussi qu'un maire d'une petite commune avait par méchanceté, par vengeance ou par soupçon politique, rayé trois individus manifestement électeurs, et le jour des élections, ces trois individus vinrent et voulurent voter; pour éviter un scandale, le maire les fit voter sans qu'ils fussent inscrits, et l'élection fut annulée.

f) Preuve de l'inscription sur la liste électorale.

La carte électorale.

f) L'inscription sur la liste est pratiquement prouvée par la carte électorale, mais il n'est pas absolument nécessaire de présenter sa carte électorale au bureau de vote pour être admis; c'est une preuve commode, ce n'est pas une preuve exclusive; cependant s'il y a un trop grand nombre d'individus qui arrivent pour voter sans carte, on peut dire qu'il y a présomption de fraude.

La carte électorale est, en vertu de la loi, envoyée à domicile, cet envoi de la carte est également très commode, mais prête à la fraude; on dépose les cartes électorales chez les concierges, qui sont des personnages importants au point de vue des élections, il dépend d'eux de distribuer ou de ne pas distribuer les professions de foi; pour les cartes, ils répondent que cette personne habite bien dans la maison, et ils remettent la carte à un camarade qui va voter avec. Cet envoi de la carte donne lieu à de véritables abus.

g) On ne peut être inscrit que dans une

g) Où peut-on être inscrit sur la liste électorale ?

On ne peut être inscrit que dans la commune

commune avec laquelle on justifie de certains liens

1°) Inscription à raison du domicile.

avec laquelle on justifie de certains liens qui sont définis par la loi; on ne peut pas être inscrit par conséquent dans une commune quelconque; à Paris, on ne peut pas être inscrit dans un quartier quelconque.

1°) Pour être inscrit dans un quartier ou une commune, il faut y avoir son domicile. Vous étudiez au cours de droit civil ce qu'est le domicile; c'est le lieu où l'on a son principal établissement, par conséquent c'est une notion juridique. En principe, on conserve le domicile de ses parents; à moins qu'on n'en ait officiellement changé, cela a une importance électorale; il y a beaucoup d'individus qui vivent à Paris, qui y sont installés, qui ne s'intéressent pas à la politique parisienne, et dont le vote est fondu dans la masse des électeurs parisiens; par exemple, si on est conservateur de droite à Belleville, il vaut mieux rester chez soi le jour des élections.

Il y a cependant des individus qui sont des modérés, des conservateurs, ils préfèrent voter chez eux, dans leur ville d'origine, et ils le peuvent parce qu'ils ont conservé leur domicile, tant qu'ils n'ont pas une déclaration de changement de domicile.

2°) Inscription à raison d'une résidence de 6 mois.

2°) On peut voter dans la commune où l'on a sa résidence de six mois, alors que le domicile est une notion juridique, un lien entre une personne et un lieu; la résidence est une simple question de fait.

3°) Inscription à raison de l'inscription au rôle des contributions directes depuis 5 ans.

3°) - On peut être inscrit dans la commune où l'on est inscrit au rôle des contributions directes ou des prestations en nature.

Mais à ce dernier titre, on ne peut être inscrit que si l'inscription au rôle des contributions directes a duré pendant 5 ans; c'est une modification qui a été apportée à la législation le 16 juillet 1913, voici pourquoi.

Raison d'être de ce délai de 5 ans.

Rien n'est facile comme d'obtenir son inscription au rôle des contributions : vous voulez être électeur, vous achetez un mètre carré de terrain, vous êtes inscrit au rôle de la contribution foncière pour la propriété non bâtie, pour une fraction de centime, et moyennant cette inscription vous pouvez vous faire inscrire sur la liste électorale. Des abus se sont produits. Par exemple, lors d'une élection partielle, on veut battre un candidat déterminé, alors on amène une masse d'électeurs de la circonscription voisine ou du département voisin, on leur fait acheter un mètre ou deux de terrain, ils sont tous inscrits au rôle des contributions, ils obtiennent leur inscription sur la liste électorale; cela

s'est produit dans le sud de la Haute-Garonne, où l'on a fait inscrire 500 individus qui travaillaient sur la voie, on leur a fait acheter à Luchon un mètre ou deux de terrain, et cela a changé la majorité.

A Lodève, Paul Leroy-Beaulieu avait été élu avec 63 voix de majorité; il est invalidé, puis battu par plus de 400 voix de minorité, car dans l'intervalle on avait fait inscrire 400 cheminots, par le moyen indiqué plus haut.

Maintenant, c'est plus difficile, puisqu'il faut 5 ans d'inscription au rôle des contributions, il ne peut pas y avoir par conséquent d'escadres volantes d'électeurs, puisque ces individus doivent avoir été inscrits pendant 5 ans sur une même liste d'impôts.

Vous voyez par conséquent qu'il faut avoir certains liens avec la commune, et il est interdit aux autorités chargées de dresser les listes, de créer, sous prétexte d'équité, des liens avec une commune déterminée autres que ceux prévus expressément par la loi; c'est ce qu'a décidé la Cour de cassation, de la Chambre des Requêtes le 29 janvier 1929, à propos de la décision dont je vous parlais tout à l'heure, du juge de paix de la Guadeloupe.

Je ne parle que pour mémoire du domicile obligatoire des fonctionnaires. Voilà donc en tout 4 titres auxquels on peut se faire inscrire.

Or, on peut avoir un de ces titres dans quatre communes; quant à l'inscription au rôle, on peut la posséder dans une quantité de communes; on peut être inscrit à Paris à la contribution personnelle et mobilière, dans une commune à l'impôt cédulaire, impôt sur le revenu, dans une autre commune à la propriété foncière, dans une autre ville où on a une maison, ou un commerce, etc... On peut être inscrit sur le rôle des contributions de plusieurs communes, mais il faut choisir celle où l'on veut être inscrit sur la liste électorale, il faut en choisir une seule. (Art. 2 de la loi du 29 janvier 1913).

Voici une notion assez délicate; c'est un délit de demande et d'obtenir son inscription sur plusieurs listes électorales. Par conséquent, si on demande sans obtenir, il n'y a pas de délit, le malhon nêteté est commise puisqu'on a demandé, mais cependant si on ne réussit pas il n'y a pas délit; mais si, ayant obtenu, on profite de ce qu'on a obtenu, c'est un délit.

Mais, si on ne fait pas de demande, mais qu'on profite d'une inscription multiple, pour voter à plusieurs endroits, on ne commet pas le "délit de vote multiple", car si c'est un délit de demander et d'obtenir son inscription sur plusieurs listes, le délit

On ne peut
être inscrit
que dans une
seule commune.

Le délit
d'inscription
multiples.
1°) "demander
et obtenir".

2°) C'est un
délit de
profiter d'une
inscription

multiple
qu'on n'a pas
demandée.
Fréquence des
inscriptions
multiples.

n'est pas commis, si on obtient sans demander.

Les inscriptions multiples sont en fait extrêmement fréquentes, à cause d'une certaine négligence dans la tenue des listes électorales et dans leur révision périodique.

Par exemple, il y a une quantité de Parisiens qui sont inscrits à Paris et également dans leur pays d'origine, ils n'ont pas été rayés lorsqu'ils ont élu domicile à Paris, et comme à Paris ils ont plus de 6 mois de résidence, ils sont inscrits deux fois.

A Paris, à Marseille, l'inconvénient est mince; l'inconvénient existe lorsqu'on est inscrit dans le quartier de la Sorbonne par exemple, et dans celui de Saint-Sulpice. En effet, à Paris, il est très facile de voter le même jour dans différents quartiers. Ces inscriptions multiples sont donc très fréquentes, car il y a une grande difficulté à tenir des listes électorales et ensuite il y a des négligences, car le métier de révision ne passionne pas les fonctionnaires. Voilà par exemple un commerçant qui est inscrit dans deux quartiers différents : il a son habitation à Bourg-la-Reine et son commerce à Paris, il peut dans la journée voter à deux endroits.

Jurisprudence
de la Cour de
Cassation sur
le choix du
domicile
électoral.

Mais la question est de savoir en quoi consiste le vote multiple. Par exemple, une année où nous avons des élections municipales et des élections législatives, un électeur qui est inscrit à Paris vote à Paris pour les élections législatives, puis le conseil municipal de son pays d'origine l'intéresse et il va voter pour le conseil municipal dans son pays. Y a-t-il vote multiple ?

On a longtemps discuté, mais la jurisprudence de la Cour de Cassation tend à devenir très sévère; d'après un arrêt de la Chambre Criminelle du 27 décembre 1924, on n'a qu'un seul domicile électoral. Une fois qu'on a voté à un endroit, on a fait choix d'un domicile électoral, par conséquent si on vote dans un autre endroit, on se rend coupable d'un délit de vote multiple.

Fondement de
cette jurispru-
dence.

Cette jurisprudence est fondée sur l'art. 12 de la loi du 29 juillet 1913, relatif à la sincérité du vote. Cet article punit ceux qui ont tenté de changer indûment le résultat d'une élection. Le terme est un peu vague et permet de penser que lorsqu'après avoir voté pour la Chambre des Députés à Paris, on va voter pour le conseil municipal dans sa province, la loi dit : "Vous êtes punissable, vous avez essayé de changer le résultat d'un vote."

On se demandait avant cet arrêté : "Est-ce une faute de voter à Paris au premier tour de scrutin et d'aller voter en province au scrutin de ballottage ?

Portée de cette
jurisprudence.

Est-ce un délit de voter pour les élections législatives à Paris et pour les élections municipales en province ? Il y avait des controverses, et on disait seulement que le délit était certain lorsque l'on votait au cours de la même année deux fois dans deux endroits pour des élections de même catégorie; maintenant, la Cour de Cassation est formelle, on n'a qu'un domicile électoral si on a opté pour cet endroit, toutes les élections auxquelles on participera à d'autres endroits, constitueront un délit de vote multiple.

Je vous signale l'importance pour la sincérité du scrutin des listes électorales sincèrement établies.

Publicité
des listes
électorales.

Pour assurer cette sincérité, l'art. 4 de la loi du 7 juillet 1874 porte que "tout électeur pourra prendre connaissance et copie de la liste électorale. C'est un article dont le principe est excellent, qui ne soulève pas de difficultés dans l'immense majorité des cas, mais dont l'application n'est pas organisée; vous voyez bien que dans un endroit où il y a 10 ou 20.000 électeurs, ces 20.000 électeurs ne peuvent se transporter le même jour à la mairie pour demander la copie de la liste électorale.

Il faut s'y prendre à temps; en réalité, on peut aller à la mairie et demander à voir si oui ou non on est inscrit; si on veut faire copier la liste électorale, on peut d'ailleurs le faire, il y a des gens qui en font le métier.

Je vous ai indiqué à Marseille la difficulté qui a surgi lorsqu'on s'est aperçu que certains individus morts depuis longtemps, étaient encore inscrits sur la liste; et cependant les élections municipales ont été validées; voici à la suite de quelles circonstances. On attaque l'élection devant le Conseil de préfecture, mais on n'a pas encore la preuve que les électeurs inscrits sont morts, il faut attendre le retour des lettres envoyées, il faut aussi vérifier la liste électorale pour savoir vraiment s'ils ont voté. Le Conseil de préfecture des Bouches-du-Rhône se hâte de valider les élections puisqu'on n'a pas de preuves; alors on fait appel au Conseil d'Etat qui dit : "On ne peut pas porter devant le Conseil d'Etat par la voie de l'appel, des moyens qu'on n'a pas fait valoir en première instance, nous, Conseil d'Etat, nous ne jugeons pas une élection, nous jugeons la décision du Conseil de préfecture, dans l'état où était la procédure, le Conseil de préfecture a bien jugé."

h) Conséquences de l'inscription sur la liste.

1) L'inscription emporte droit de voter.

Recours contre les votes émis par des individus inscrits à tort.

Preuve de l'inscription sur la liste.

h) Conséquences de l'inscription sur la liste.

1°) Tout individu inscrit sur la liste électorale doit être admis au vote, même s'il n'est pas électeur; voilà par exemple, un individu qui a subi une condamnation, il sort du bagne, il revient dans sa commune, il y a des élections, il va voter, le maire lui dit : "Tu sors du bagne, je ne veux pas de ton bulletin;" le maire a tort; il est inscrit, donc il doit voter; le jour de l'élection on ne peut pas instituer un débat qui serait jugé par le bureau, c'est trop tard; par conséquent, tout individu inscrit sur la liste électorale, doit pouvoir voter si même il n'est pas électeur.

Il appartiendra au juge des élections, c'est-à-dire à la Chambre pour la Chambre des Députés, au Conseil d'Etat pour le Conseil Général, au Conseil de Préfecture pour le Conseil Municipal, d'apprécier si le vote des électeurs indûment inscrits, n'a pas changé le résultat du vote et c'est là quelque chose que les intéressés ne comprennent jamais; c'est un délit de profiter d'une inscription irrégulière; il faut vous mettre dans le personnage du citoyen qui a reçu de la part de l'administration sa carte électorale, qui ne la demandait pas, qui se rend au vote, qui remet son bulletin et qui est poursuivi devant le tribunal correctionnel; il dit : "Mais j'étais bien tranquille, je n'ai rien demandé, on m'envoie ma carte, je vais voter, et vous me poursuivez". La scène se reproduit chaque fois, on est obligé de lui dire : "Oui, vous êtes un citoyen conscient et organisé, et vous auriez dû savoir que quoique inscrit et ayant reçu la carte, vous n'auriez pas dû voter; on vous condamne".

L'inscription sur la liste, comme je l'ai indiqué est prouvée pratiquement par la carte électorale, mais la possession d'une carte n'est pas indispensable pour voter; il suffit de prouver par un moyen quelconque au bureau que l'on est inscrit sur la liste; par conséquent il y a une législation sur la carte électorale; la carte électorale doit être envoyée à domicile, mais si elle n'est pas parvenue, si elle a été égarée ou oubliée, l'électeur n'a qu'à faire la preuve de son identité et de son inscription sur la liste.

Remarquez que la carte électorale ne porte pas de photographie, c'est ce qui permet les votes indûs, on vote avec des noms quelconques dans les grandes villes. Il y a certains députés qui ont proposé l'institution d'un livret civique avec une photographie et un timbre que l'on mettrait périodiquement pour indiquer qu'on est toujours inscrit sur la liste électorale d'une commune.

2°) Aucun individu non inscrit ne peut voter.

2ème règle : tout individu qui n'est pas inscrit sur la liste électorale ne peut pas voter, même s'il réunit toutes les conditions de l'inscription sur la liste; il est mâle, majeur de 21 ans, n'a pas subi de condamnations, etc... peu importe, s'il n'est pas inscrit, il ne peut pas venir au moment de l'élection dire : "Je suis citoyen de cette commune, je viens voter." - Il ne pourrait voter que s'il était porteur d'une décision de justice ordonnant l'inscription.

3°) Certains individus inscrits ne peuvent voter.

3ème règle : il y a des individus qui sont inscrits et qui ne peuvent pas voter, ils n'ont pas l'exercice du vote, quoique inscrits sur la liste; ces individus se trouvent dans une situation de fait qui peut cesser d'un moment à l'autre.

- Les militaires en activité.

Ce sont d'abord les militaires en activité de service. En vertu de l'art. 9 de la loi du 3 mars 1905 sur le recrutement de l'armée, les militaires présents à leur poste et à leur corps dans l'exercice de leurs fonctions ne peuvent pas participer aux élections.

Pourquoi sont-ils inscrits, puisqu'ils ne peuvent pas voter ? C'est que l'on considère la liste électorale comme le répertoire des individus mâles et majeurs qui n'ont pas subi de condamnations; c'est comme une liste d'honorabilité; et surtout c'est que d'un moment à l'autre, le service militaire peut cesser et cela à la veille d'une élection, et qu'alors ces militaires ne pourraient pas participer aux élections parce que le délai d'inscription serait trop court.

Raison de cette disposition.

Les militaires ne votent pas parce qu'on a invoqué la nécessité de la discipline militaire; au moment de 1848, alors que les militaires votaient, des scènes un peu scandaleuses se sont produites; aujourd'hui, ce serait sans doute moins grave, car les militaires inférieurs sont moins impressionnés par leurs supérieurs, mais au moment des plébiscites napoléoniens, pendant tout le Premier Empire, se sont produites des scènes qui prouvent que le vote de ces militaires était impressionné par les officiers supérieurs. Maintenant, ces abus seraient impossibles, mais enfin la discipline militaire exige que les militaires ne votent pas.

D'ailleurs, sous la Restauration, les militaires qui votaient, devaient payer 300 frs. de contributions indirectes, et il n'y avait pas beaucoup de soldats de 2ème classe qui payaient cette somme; le ministre de la guerre envoyait une circulaire aux officiers qui votaient, en leur disant que leur devoir militaire était de voter pour le candidat du roi.

Ceci explique un argument qui a une très grande

force sur les assemblées contre le vote des femmes, on l'appelle "l'argument de la femme du gendarme"; si les femmes votaient, la femme du gendarme voterait, alors que son mari étant militaire, ne voterait pas. C'est un argument que dans le langage politique on appelle "l'argument massue"; il n'y a plus rien à dire; quoique pourtant il n'y aurait pas d'inconvénient à considérer les gendarmes comme une espèce de police.

Les aliénés
non interdits
mais internés.

Les aliénés ne peuvent pas voter non plus, même inscrits, tant que dure leur internement; je dis les aliénés non interdits, parce que, si on a tenté contre eux la procédure d'interdiction pour leur enlever l'exercice de leurs droits, cela suffit, ils sont par cela même privés du droit de vote, ils n'ont pas la jouissance du droit de vote, donc ils ne doivent pas être inscrits; mais je vous ai indiqué qu'il y a à peine quelques centaines de demandes d'interdictions chaque année, tandis que la population des asiles d'aliénés représente un chiffre énorme; la majorité des aliénés ne sont pas interdits, donc ils sont inscrits sur la liste, mais pendant la durée de leur internement ils ne peuvent pas voter.

Cela signifie qu'on n'amènera pas les aliénés en rangs pressés pour voter et ensuite que, si les aliénés, trompant la surveillance de leurs gardiens se présentaient devant le bureau de vote, le bureau de vote devrait refuser le bulletin de vote tant que son internement existe régulièrement.

Je vous ai dit que ceci s'appliquait exclusivement aux asiles d'aliénés, mais non aux asiles de gâteux et d'incurables.

Les détenus.

En troisième lieu ne peuvent pas voter quoi qu'inscrits sur la liste électorale, les détenus; voilà quelqu'un qui a été condamné à la prison, pour une condamnation qui n'emporte pas privation du droit de vote; il ne peut pas dire au directeur de la prison: "Je vais aller voter"; le droit de vote est suspendu pendant sa détention; d'autre part, un individu qui est en détention préventive ne peut pas aller voter. De même le contumax a la jouissance du droit de vote; il est inscrit, mais il ne peut pas voter.

Le scrutin.

Exercice du
droit de vote:
procédure du
scrutin.

Ici nous trouvons toute une série de caractéristiques de notre législation électorale, et nous allons les étudier successivement.

a) En principe,
le vote est
direct.

a) Le principe, sauf pour le Sénat, c'est que le vote est direct et non pas à plusieurs degrés.

Le suffrage à deux degrés est celui dans lequel

la masse des citoyens ne vote pas directement aux fonctions qu'il s'agit de pourvoir; on choisit un certain nombre de citoyens qui, eux, désigneront définitivement les candidats.

Toutes les assemblées de la Révolution ont été élues au suffrage à deux degrés; toutes les assemblées, au contraire, depuis 1814 ont été élues au suffrage direct, sauf la Chambre des Pairs et les Sénats.

Précédents
historiques et
droit comparé.

Je vous ai indiqué quel est le système de la constitution du 3 septembre 1791 pour l'élection à la Législative : les citoyens actifs formaient les assemblées primaires, les assemblées primaires choisissaient 1/100ème d'entre les électeurs qu'ils envoyaient aux assemblées électorales, assemblées qui duraient 2 ans; et pendant cette période, ces assemblées procédaient à toutes les élections.

Aux Etats-Unis, à l'heure actuelle, le président des Etats-Unis n'est pas élu au suffrage direct; chaque Etat choisit un nombre d'électeurs égal au nombre de la représentation que cet Etat a au Congrès, à la Chambre des Représentants et au Sénat, et ce sont ces électeurs qui, à leur tour, choisissent le Président de la République.

Prétendue supé-
riorité du suf-
frage à plu-
sieurs degrés.

Voyez donc en quoi consiste le suffrage à plusieurs degrés. L'électeur ordinaire est considéré comme n'ayant pas tout à fait la capacité et la sagesse nécessaires pour choisir l'homme qui remplira les fonctions, mais on estime que dans sa commune, dans son entourage, il connaît les hommes les plus intelligents et les plus sages, les plus capables, et alors il émettra un vote éclairé en choisissant les électeurs du deuxième degré au lieu de voter pour un candidat qu'ils ne connaissent pas ou qu'ils connaissent à peine. Certains théoriciens ont attribué au suffrage à deux degrés une grande supériorité, notamment Tocqueville dans son livre "la Démocratie en Amérique" et Taine, l'historien français, dans une brochure qu'il publia en 1871 sous le titre "Du suffrage universel et de la manière de voter".

Tocqueville et Taine attribuent au suffrage à plusieurs degrés les qualités suivantes : le suffrage à deux degrés est plus clair; alors on dit que le suffrage indirect est un suffrage filtre, la démocratie s'épurerait à mesure qu'elle passerait à travers divers filtrages d'élection et on arriverait à avoir des Chambres parfaites; mais, en réalité, la première fois qu'on met en jeu ce système, il produit certains résultats, c'est-à-dire que les citoyens regardent autour d'eux, dans la commune, et choisissent les plus capables et leur disent : "Vous irez choisir celui qui vous semblera le meilleur". Mais ce caractère

disparaît après la première élection, en ce sens que les candidats aux fonctions d'électeurs secondaires ne disent pas à leurs concitoyens : "Choisissez-moi et je remplirai mon devoir de mon mieux", ils leur disent : "Je m'engage à voter pour tel ou tel parti". De sorte que le filtrage disparaît.

Voyez ce qui se produit aux Etats-Unis; les électeurs disent : "Je suis électeur de Hoover, je suis électeur de Roosevelt", ceci a pour résultat qu'à raison du défaut de proportions exactes entre le nombre des électeurs du 1er degré et les électeurs secondaires, il y a eu aux Etats-Unis des candidats qui avaient l'immense majorité des électeurs du premier degré et qui n'ont pas été élus par les électeurs du deuxième degré. Il y a des citoyens qui avaient voté Hoover ou Roosevelt, et c'est l'autre qui a été élu.

Par conséquent l'idée de filtrage est une idée fausse et pourtant Tocqueville et Taine disaient : "Le suffrage à deux degrés est un suffrage plus modéré"; pour eux c'était une qualité.

La preuve c'est que la Législative, qui a été la plus mauvaise assemblée que la France ait eue, a été élue au suffrage à deux degrés; la Convention, qui n'était pas modérée, fut élue au même suffrage.

Mode d'élection du
Sénat français.

Je vous rappelle que pour le Sénat, les sénateurs français sont élus par un collège électoral qui comprend dans chaque département, les députés du département, les conseillers d'arrondissement, les conseillers généraux et les délégués des conseils municipaux; par conséquent ce n'est pas le suffrage direct, mais ce n'est pas tout à fait non plus le suffrage à deux degrés, puisque pour les élections par les délégués des conseils municipaux, nous avons trois degrés.

Ce n'est pas le suffrage indirect proprement dit, parce que dans le suffrage indirect on choisit des citoyens avec la mission exclusive de voter, tandis qu'ici, ce sont des personnalités investies déjà d'un mandat électoral avec une mission propre à remplir : administration de la commune, du département, de l'arrondissement ou du pays; ce sont des individus qui ont un rôle, qui sont appelés à choisir les sénateurs.

b) Le vote est libre.

b) Le vote est libre; c'est la seconde caractéristique de notre scrutin. Ici, nous trouvons des règles qui sont applicables à toutes les élections; la loi prend des précautions pour que le vote de l'électeur soit libre; et d'abord, pour que l'électeur

La période
électorale.

Émette un vote réfléchi, il faut qu'il soit prévenu à temps, il aura le choix des candidats afin qu'il puisse les connaître, il doit être averti, c'est ce qu'on appelle "la période électorale"; les électeurs sont convoqués par un décret, un avis du pouvoir exécutif, dit le décret du 2 février 1852, et un délai de 20 jours pour la Chambre des Députés doit s'écouler entre le décret de convocation et le jour des élections. Pour le Sénat, il faut six semaines, vous comprenez pourquoi; parce qu'il faut d'abord élire les délégués des conseils municipaux, il faut que le candidat ait le temps de connaître ces délégués pour faire campagne, et il faut enfin que l'élection soit faite.

La période électorale est une période intéressante à étudier parce qu'elle laisse une grande liberté aux candidats pour se faire connaître.

Voici en effet, certaines faveurs qui sont accordées aux candidats :

1°) La loi dispense du timbre les affiches électorales.

Regardez dans la rue, étudiez une affiche et vous verrez dans le coin un timbre noir qui indique le tarif qui a été perçu pour cette affiche, et qui est établi d'après la dimension de l'affiche; plus l'affiche est grande, plus le droit à payer à l'administration du timbre est considérable; pour les panneaux peints, vous pouvez voir dans un coin l'indication "dispensé du timbre par décision du", cela veut dire qu'on a payé un droit pour une affiche qui doit rester en permanence; ce droit de timbre est considérable, car on arrive à payer 6 et 7 frs. par exemplaire. Les affiches sont faites sur papier timbré.

Or, pendant la période électorale, les candidats peuvent apposer des affiches sans avoir à payer de timbre; mais c'est pendant la période électorale seulement; antérieurement, on peut apposer des affiches, mais il faut payer le droit de timbre; on peut préparer sa campagne à l'avance, mais il faut payer; au lendemain de cette période, si on veut adresser des remerciements aux électeurs par voie d'affiche, il faut encore payer, puisque la campagne est terminée; nous aurons à voir aussi que, pendant la période électorale, il y a des faveurs postales pour le transport des bulletins, des circulaires; autrefois, il y avait également des faveurs particulières pour la tenue des réunions électorales, mais depuis la loi de 1905, les réunions sont libres en tous temps et la législation ordinaire s'applique aux réunions électorales, en vue d'assurer un vote réfléchi.

2°) La

2°) La loi cherche à protéger l'électeur contre

pression officielle est légalement interdite.

Absence de candidature officielle.

la pression du gouvernement et des particuliers. C'est l'objet des lois du 20 mars 1914 sur l'affichage électoral et du 31 mars 1914 "réprimant les actes de corruption dans les opérations électorales." La loi prohibe tout agissements de nature à laisser croire qu'une candidature est officielle, par conséquent les agents de l'autorité ne peuvent pas distribuer des bulletins de vote ou des circulaires. Dans une grande quantité de communes, le maire fait distribuer ses bulletins par le garde champêtre; la loi est donc violée.

On ne peut pas faire distribuer de bulletins à l'intérieur de la salle de vote; on ne peut pas employer pour ses affiches le papier réservé aux actes de l'autorité, c'est-à-dire l'affiche blanche; je vous ai indiqué que dans le Second Empire, le candidat officiel avait ce privilège. On ne peut pas imprimer ses affiches sur papier aux trois couleurs nationales; cela vient d'une période de nos luttes intestines; un parti nationaliste affichait sur papier aux trois couleurs, des membres de la Chambre ont dit : "Ce parti n'a pas le monopole du patriotisme" et on a interdit de faire afficher sur papier tricolore.

3°) Punition des violences et de la corruption électorale.

3°) La loi punit les violences, menaces, actes de corruption; on ne peut pas pénétrer armé ou avec des armes apparentes dans une salle de vote. La loi punit les corruptions, les fausses nouvelles, etc.

Il y a diverses manières d'exercer la corruption; il y a la corruption avec son propre argent, c'est très grave; mais lorsqu'on corrompt avec l'argent des contribuables, c'est innocent. La corruption est très rare, elle est très difficile, parce que je vous l'indiquerai dans la suite, il est très difficile de suivre les effets de la corruption : si l'électeur prend l'argent, il vote comme il lui plaît. En Belgique des fraudeurs ingénieux avaient imaginé de déchirer un billet de banque en deux parties, on disait à l'électeur : "voici la moitié, si je retrouve ton bulletin, je te donnerai l'autre moitié." Pour être sûr du bulletin, on apposait sur celui de l'électeur qui avait la moitié du billet de banque un morceau de timbre poste, et, au dépouillement, lorsqu'on retrouvait le bulletin et que le morceau de timbre correspondait à celui qui était entre les mains du candidat, on remettait l'autre moitié du billet de banque à l'électeur.

Tout cela est devenu très difficile maintenant parce que le suffrage est secret. Remarquez que l'électeur qui se laisse corrompre, prend de l'argent de tous les côtés, et le corrupteur est souvent volé

à cause du suffrage secret.

c) Le suffrage est secret.

c) Chaque électeur doit voter dans des conditions telles que nul ne puisse connaître son vote. Ici se pose donc la question de principe : est-ce que le vote doit être secret ?

Prétendus avantages de la publicité du scrutin : augmenter la responsabilité du citoyen.

En faveur de la publicité du scrutin, on a fait remarquer sa supériorité morale; vous êtes un citoyen conscient, libre, organisé, vous votez dans tel ou tel sens, ayez le courage de votre vote, par conséquent pas de scrutin secret. Barrère disait : "On ne doit pas enlever au citoyen le droit d'être courageux". En conséquence, la constitution montagnarde donnait aux électeurs le choix entre le vote à haute voix et le vote par bulletin; la constitution, d'ailleurs, n'a jamais été appliquée.

Par conséquent, vous voyez quelle était la préoccupation de Barrère : le vote secret c'était le vote des non courageux, par conséquent Barrère espérait que tous les citoyens voteraient à haute voix, mais comme, à ce moment, on risquait fort la guillotine si on ne votait pas pour la majorité, Barrère avait raison de croire que la Convention aurait la majorité devant les électeurs. On dit aussi : une certaine supériorité pratique. Le vote secret est l'organe de l'irresponsabilité de l'électeur; avec la publicité, il y a le contrôle, la responsabilité morale; au contraire, le vote secret suppose l'irresponsabilité complète de l'électeur.

Mais le secret du vote assure l'indépendance de l'électeur.

Cependant, en fait, il y a un mouvement irrésistible de toutes les législations vers le vote secret. Le vote secret est nécessaire pour assurer l'indépendance de l'électeur. - Dans l'état social ancien, la publicité du vote c'était l'influence du patron, l'influence du bourgeois, de ce qu'on appelle les classes sociales dirigeantes, ou les classes sociales élevées, mais dans l'état actuel, ce serait l'inverse; la publicité du vote, ce serait le vote sous l'influence des exagérés et des hommes qui appartiendraient à une certaine classe et les prolétaires ne seraient pas libres de ne pas émettre certains votes révolutionnaires; il est nécessaire pour l'indépendance du vote qu'il soit secret.

Au lendemain du Coup d'Etat du 2 décembre 1851, Louis-Napoléon Bonaparte avait pensé à recommencer ce qu'avait fait Napoléon Ier; il voulait que le plébiscite eut lieu par signatures sur des registres; en effet, comme je vous l'ai indiqué, on avait déposé des registres dans les mairies ou chez les officiels ministériels, chez les avoués, dans une quantité d'endroits publics pendant un certain temps déterminé par

la proclamation; les citoyens votaient soit dans la colonne "oui", soit dans la colonne "non", et Napoléon voyait pour qui on avait voté.

Au lendemain du 2 décembre 1851, Louis-Napoléon Bonaparte veut recommencer, mais on lui fait remarquer qu'il y aura beaucoup d'abstentions, que l'opinion publique est pour lui, et que par conséquent il faut mettre le vote secret; chaque citoyen recevrait deux bulletins, un bulletin oui, et un bulletin non, et il mettrait dans l'urne le bulletin qu'il voulait.

Il faut remarquer, d'ailleurs, que le vote public rend la corruption plus facile, parce qu'alors elle s'exerce à coup sûr. "Je vous donnerai telle somme si vous votez pour moi, et je saurai si vous avez voté pour moi puisque le vote est public". De plus, il organise la tiédeur électorale; on ne vote pas parce qu'on a peur. Enfin, il est partout une occasion de rixes, de tumulte.

La loi veille à la sincérité du scrutin, et voici comment va être organisé ce secret du vote.

Le décret réglementaire du 2 février 1852 portait seulement cette règle : "Les bulletins sont sur papier blanc." C'était la règle du papier blanc; or, remarquez combien le secret du vote est insuffisamment organisé avec le papier blanc : les partis peuvent faire faire des bulletins plus ou moins grands, et lorsqu'un électeur apportera un bulletin, tout le monde saura pour qui il a voté.

D'autre part, qu'est-ce qu'un papier blanc ? Il y a toutes sortes de papier blanc, épais, mince, moyen-nageux, lisse, brillant; nous avons ce que commercialement on appelle du papier blanc qui est laiteux, ou crayeux, tantôt jauné, tantôt gris ardoise comme le papier de journal, par conséquent facile à reconnaître.

Il y avait autre chose, le papier blanc ne devait porter aucun signe extérieur, et alors il arrivait que le maire reconnaissait l'électeur qui se présentait et si c'était un adversaire, il annihilait son bulletin en le marquant (coup d'ongle, empreinte du doigt, graissé au moyen d'un morceau de lard sous la table, de coton huilé dans l'oreille, noirci avec un dépôt de noir quelconque sur la moustache, etc.).

La sincérité du vote a été organisée par une série de lois récentes réglant la procédure du scrutin. Le secret du vote n'est qu'une des règles de cette procédure. Nous allons le retrouver bientôt.

Le secret du vote a été organisé par une série de lois récentes et nous allons voir d'une façon qui n'est pas tout à fait parfaite.

Comment est organisé le secret du vote? Décret de 1852: la règle du papier blanc.

Insuffisance de cette règle.

Lois récentes:

d) Procédure du scrutin destinée à assurer la sincérité.

1°) Réception des bulletins de vote devant le public.

Les bulletins sont reçus sous le contrôle des électeurs, c'est-à-dire que les opérations de vote sont publiques, mais, pour entrer dans un bureau de vote, il faut être électeur dans ce bureau; par conséquent, si on est simplement électeur dans la circonscription, et à plus forte raison si on est électeur dans le pays, on ne peut pas entrer dans un bureau de vote.

Je vous ai indiqué que si on n'est pas inscrit sur la liste électorale de cet endroit, on ne peut pas entrer dans un bureau de vote; il en résulte tout de suite que la sincérité des opérations électorales est insuffisamment assurée; dans une commune où il y a par exemple 50 électeurs (il y en a même où il y a 15 électeurs) il faudrait que le bureau soit là de 8 heures du matin à 6 heures du soir, mais dans beaucoup de communes, le bureau ne reste pas là toute la journée, il laisse donc l'urne aux soins de l'instituteur; d'autre part, le bureau est toute la journée tout seul; dans les campagnes du Midi on vote pendant la messe et ensuite le bureau est fermé.

On dit que le maire est une autorité paternelle, ce n'est pas vrai, le maire est un politicien; par conséquent, il tient l'urne, vous entendez ce que cela veut dire; on entre tout à coup dans une salle de vote, on voit le maire en train d'émarger sur la liste électorale, et on lui dit : "Tu émarges et personne n'est entré, il y a un quart d'heure que je suis à la porte et je n'ai vu personne", c'est le maire qui a mis dans l'urne le bulletin d'un électeur qu'il sait ne pas venir.

Par conséquent, dans la loi, une insuffisance dans la sincérité des opérations électorales; on a essayé de la tourner de la façon suivante : on fait des déclarations de candidature; il y a 20, 30, 40 candidats qui déclarent qu'ils sont candidats à la députation; ils se rengorgent, ils ne sont plus des citoyens quelconques et le candidat leur dit : "Vous allez faire une déclaration de candidature et vous irez ensuite dans les bureaux de vote voir comment les choses se passent". La loi en réalité ne leur donne pas le droit d'entrer, mais, du moment qu'ils sont candidats, on les laisse pénétrer.

Dans certaines régions du Midi, il y a quelquefois 50 candidats à la députation.

Les bulletins sont reçus par le bureau que l'on appelle le bureau de vote, et composé comme suit :
1°) Le maire président (partout le maire est président)
2°) s'il s'agit des élections législatives, des élections au conseil général ou au conseil d'arrondissement, les 4 conseillers municipaux, les plus anciens

Contrôle de la salle de vote.

Le bureau de vote.

sa composition:

pour les élections législatives.

dans l'ordre du tableau et 3° ces premiers personnages en élisent un autre qui est le secrétaire du bureau.

D'après la loi, il faut que pendant toute la journée, il y ait au moins 3 membres du bureau près des urnes.

Pour les élections municipales.

S'il s'agit d'une élection au conseil municipal, le bureau est composé du maire président, des deux électeurs les plus jeunes et des deux électeurs les plus âgés, se trouvant là au moment de l'ouverture du bureau.

J'insiste sur cette dualité de règle; pour les députés, c'est le maire président et les 4 conseillers municipaux dans l'ordre du tableau, c'est-à-dire ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, qui constituent le bureau de vote; pour les élections municipales, le maire président et deux électeurs les plus jeunes, deux électeurs les plus âgés; on extrait de leur chambre des hommes qui se préparent à mourir, des restes de vieillards complètement sourds, aveugles et gâteux, et on cherche également dans la liste électorale les deux plus jeunes électeurs.

Dans certains endroits, pour les élections des délégués sénatoriaux (pour l'élection des sénateurs) il y a quelquefois 5 membres d'un parti et 5 membres de l'autre, ce qui fait que le conseil municipal se divise perpétuellement 5 contre 5, et au bout d'un certain nombre de tours de scrutin, c'est le plus vieux qui passe. C'est pourquoi on voit arriver aux élections sénatoriales des délégués qu'il faut porter ou traîner dans une petite voiture.

Qui met les bulletins dans l'urne ?

Donc il y a 6 personnages qui reçoivent les bulletins, mais je vous fais remarquer dès maintenant que depuis la loi du 26 juillet 1913, le maire ne met plus les bulletins dans l'urne; c'est l'électeur lui-même qui met son bulletin dans l'urne, pour éviter les fraudes dont je parlais tout à l'heure, c'est-à-dire la marque grasse ou la marque de l'ongle sur le bulletin en vue de l'annuler; dans les campagnes, cela donne généralement lieu à des scènes, les habitants des campagnes ne savent pas bien viser pour mettre le bulletin dans la fente de l'urne; il y a des idiots, des gâteux, dont il faut tenir la main pour les faire déposer leur bulletin.

Quels sont les pouvoirs du bureau ?

Pouvoirs du bureau de vote.

Le bureau a des pouvoirs extrêmement réduits. Il est obligé de recevoir les bulletins de tous les individus qui sont inscrits sur la liste électorale ou qui sont porteurs d'un jugement du juge de paix ordonnant l'inscription sur la liste.

S'il y a des bulletins nuls, le bureau les déclara-

Il statue sur la validité des suffrages exprimés.

Transmission des bulletins douteux avec les procès-verbaux.

Bulletins nuls.

re nuls; s'il y a des bulletins douteux, le bureau statue provisoirement, puis annexe les bulletins douteux au procès-verbal pour que le juge de l'élection puisse statuer sur la valeur de ces bulletins. Cette règle est essentielle : il faut que les bulletins douteux soient annexés au procès-verbal, autrement le bureau qui ne présente pas toutes les garanties d'impartialité, serait amené à admettre comme valables les bulletins qui lui sont favorables et à jeter au contraire, les bulletins qui lui sont défavorables; en général, cette annexion ne se fait pas, ou si elle se fait, c'est d'une manière extrêmement imparfaite; les procès-verbaux devraient être envoyés sous pli cacheté, mais dans beaucoup de campagnes on n'a pas d'enveloppe, ni de cire, alors on met les bulletins sous une bande de papier en croix, de sorte que les bulletins tombent, et s'ils sont déposés dans les bureaux de la préfecture, un employé de la préfecture (ces employés sont les grands agents des fraudes) extraient les bulletins, y mettent à leur place un bulletin bon, et quand on arrive devant la commission de recensement, on dit : "Il n'y a pas de signe, donc ce bulletin est bon."

Il y aurait beaucoup de choses à faire pour assurer la sincérité totale des élections.

Les bulletins blancs, dit la loi du 29 juillet 1913, ceux ne contenant pas d'indication suffisante ou dans lequel les votants se sont fait connaître, les bulletins mis dans la boîte sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins inscrits sur papiers de couleur, ou avec enveloppe portant un signe extérieur, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour le candidat ou pour des tiers, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal, ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par le membre du bureau; chacun de ces bulletins annexés devra porter mention des causes de l'annexion; si cette annexion n'a pas été faite, cette circonstance n'entraînera l'annulation que dans la mesure où elle aura eu pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

C'est une habitude assez répandue de mettre des choses injurieuses pour les candidats ou pour des tiers. Il arrive, à raison de 3 ou 4 pour mille, des électeurs d'aspect sérieux, qui ont l'air d'accomplir un devoir, et qui mettent dans l'urne des bulletins fantaisistes.

2°) Vérification par les

Après coup, les électeurs peuvent vérifier la liste d'émargement; voici ce que cela signifie :

électeurs de
la liste d'é-
margement.

chaque fois qu'un électeur vient voter, il met son bulletin dans l'urne dans les conditions que je vais vous indiquer tout à l'heure; alors le président du bureau dit : "un tel a voté; ce n'est pas légal, cette déclaration. Alors le secrétaire du bureau qui est dans la plupart des villes le secrétaire de la mairie et dans l'immense majorité des communes l'instituteur, qui est également secrétaire de mairie, prend la liste électorale et émarge, c'est-à-dire met son paraphe à côté du nom de l'électeur; cela veut dire : "un tel a voté; pendant 8 jours la liste électorale émarginée est à la mairie et tous les électeurs peuvent aller voir qui a voté et qui n'a pas voté; on s'aperçoit que des gens qui ne sont pas venus ou qui sont morts, ont voté. Dans notre état de désorganisation française des partis, cette vérification n'a pas lieu; dans les campagnes, les mairies sont fermées, il n'y a personne, et si on veut voir la liste, le maire dit : "tu me prends pour un fraudeur!"; comme on est obligé de vivre en bonne intelligence avec ses voisins, il n'y a aucune vérification en pratique.

3°) Comment
sont comptés
les bulletins?

Comptage des bulletins. - Le décret réglementaire du 2 décembre 1852, art. 27, portait sur ce point un ensemble de règles qui ont été développées, précisées et garanties, par la loi de juillet 1913; notamment en ceci, que les scrutateurs peuvent être désignés par les candidats; l'art. 8 est ainsi conçu : "Après la clôture du scrutin, il sera procédé au dépouillement de la manière suivante : la boîte (on n'emploie pas le mot urne) est ouverte, et le nombre des enveloppes est vérifié. Le président du bureau compte les enveloppes; si le nombre est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal."

Quelquefois il arrive aussi que les secrétaires n'ont pas émarginé, mais il y a presque toujours des fraudes, malgré toute la surveillance qu'on peut exercer.

Désignation
des scruta-
teurs par les
divers candi-
dats.

Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se divisent par tables de 4 au moins; alors, - c'est ici le progrès réalisé, - si plusieurs candidats ou plusieurs listes sont en présence, il leur sera permis de désigner respectivement les scrutateurs, lesquels devront être répartis également et autant que possible par chaque table de dépouillement. Dans ce cas, les noms des électeurs seront remis au président une heure avant la clôture du scrutin pour que la liste des scrutateurs par table

puisse être établie avant le début du dépouillement. Le président répartit entre les diverses tables les enveloppes à vérifier; vous voyez, par conséquent, comment les choses se passent; une heure avant la clôture du scrutin, c'est-à-dire vers 5 heures du soir, les candidats ou les délégués des candidats s'approchent du bureau et disent : "Voilà les scrutateurs", et le bureau en dresse la liste. Le bureau doit prendre une décision; s'il y a 10 candidats et que chacun présente 4 scrutateurs, on n'a pas toujours besoin de 40 scrutateurs dans toutes les communes, il faut que le bureau ait un certain pouvoir discrétionnaire pour pouvoir décider.

A chaque table il y a 4 scrutateurs; le premier ouvre les enveloppes et passe les bulletins dépliés à un autre scrutateur, ce second scrutateur lit à haute voix le nom ou les noms du candidat; les noms portés sur le bulletin sont relevés par deux scrutateurs au moins, sur des listes préparées à cet effet. S'il y a dans une enveloppe plusieurs bulletins, il faut distinguer deux hypothèses : s'ils sont au nom du même candidat, on lui en compte un; c'est une fraude puérile de certains électeurs. S'il y a dans une même enveloppe plusieurs bulletins au nom de divers candidats, le vote est nul.

4°) Proclamation du résultat.

A quel moment?

Proclamation du résultat.

La proclamation du résultat doit être faite immédiatement afin que l'on ne puisse pas falsifier ces résultats; mais pour les élections des députés, il y a une règle particulière qui est la suivante : on ne peut pas proclamer immédiatement les résultats parce que le député actuellement, est élu par un arrondissement et que les élections ont lieu dans chaque commune, par conséquent, on ne peut pas proclamer les résultats immédiatement, la préfecture publiera des résultats officiels après réception de coups de téléphone ou de dépêches des communes, mais on ne peut pas officiellement avoir les procès-verbaux avant un certain nombre de jours; aussi la proclamation du résultat est-elle faite par une commission de recensement, c'est-à-dire une commission de comptage qui se réunit le mercredi suivant le jour des élections à la préfecture ou au chef-lieu, qui a les procès-verbaux sous les yeux, et dont le seul rôle est d'additionner les chiffres des diverses communes. C'est la proclamation par cette commission qui est le titre du candidat à se rendre au Palais-Bourbon.

Par qui?

La commission de recensement.

Sa composition.

Comment est composée cette commission de recensement ? Elle est présidée par le président du tribunal civil du chef-lieu; pourquoi ? Parce que l'on considère que, de tous les fonctionnaires, le président

du tribunal civil est celui qui donne le plus de garanties d'impartialité; nous trouverons le président du tribunal civil présidant les opérations électorales du Sénat, présidant une commission qui s'occupe de transmettre aux électeurs les bulletins et professions de foi; vous voyez qu'à plusieurs reprises le président du tribunal civil intervient pour assurer la sincérité des opérations électorales.

La commission de recensement est composée également de trois conseillers généraux les plus anciens. S'ils ne sont pas libres, on passe à d'autres conseillers généraux, puis aux conseillers d'arrondissement etc.. parce que c'est une fonction qui est gratuite et qui n'est pas agréable, et par conséquent peu recherchée.

Comment le secret du vote est-il pratiquement organisé actuellement ?

Je vous ai indiqué l'imperfection du décret réglementaire du 2 février 1852 en ce qui concerne le papier blanc sans signe extérieur et la remise entre les mains du président; il y avait incontestablement un besoin de changer cet état de choses et la législation actuelle se résume dans les points suivants :

1°) Le dispositif d'isolement,

2°) L'enveloppe.

L'isoloir et
l'enveloppe.

Lorsqu'on entre dans un bureau de vote, on se rend devant le président; celui-ci remet à l'électeur une enveloppe, d'un type uniforme et officiel et qui ne doit pas être gommée.

Ayant pris cette enveloppe, l'électeur se rend dans ce qu'on appelle l'isoloir, qui n'est le plus souvent qu'un paravent avec un rideau, il introduit son bulletin dans l'enveloppe dans cet isoloir, et, une fois qu'il est passé dans l'isoloir, il revient au bureau et met l'enveloppe dans l'urne.

Lorsqu'il s'est agi, au moment de la loi de juillet 1913, de la création de ce dispositif d'isolement, on a trouvé des résistances formidables au Sénat : on disait que les électeurs embouteilleraient les bureaux de vote, qu'on ne pourrait plus les en faire sortir; on a même été jusqu'à dire qu'il s'y produirait des incongruités, rien ne s'est produit. Si on a quelque reproche à adresser à ce dispositif d'isolement, c'est qu'il n'est pas toujours régulièrement employé; dans les campagnes, les maires qui sont des agents de pression considérables, considèrent le passage dans le dispositif d'isolement comme un acte de méfiance à leur égard; alors les électeurs prennent le bulletin sur la table, le mettent dans l'enveloppe et de là directement dans l'urne. - Le dispositif d'isolement est un progrès considérable parce qu'il

Avantages de
ces procédés.

y a dans l'isoloir tous les bulletins au nom de tous les candidats, et que si l'électeur prend sur la table du bureau ouvertement un bulletin, arrivé dans l'isoloir il peut mettre un autre bulletin dans l'enveloppe. Dans ces conditions, l'électeur vote aujourd'hui comme il lui plaît.

La fraude reste encore possible cependant ainsi que l'absence de secret du vote.

Tout cela n'est cependant pas parfait; je vous ai indiqué tout à l'heure ce qui manque; d'abord et pendant longtemps, je crois même jusqu'aux dernières élections, on avait employé des enveloppes des stocks américains qui étaient très transparentes et on pouvait quelquefois voir au travers.

Il y a autre chose: c'est l'imperfection au point de vue du secret du vote du bulletin. Le bulletin est sur papier blanc et sans signe extérieur, c'est entendu, mais il y a 50 manières de reconnaître un bulletin dans la manière de plier le bulletin; quelquefois il est plié en cocotte, et nous savons parfaitement que l'innocent qui l'a mis dans l'urne est complètement incapable d'avoir fait ce pliage lui-même et que c'est quelqu'un qui l'a poussé à voter de cette façon. Ceci est d'ailleurs un mode savant de voter. Il y a un mode plus courant: c'est le bulletin manuscrit; écrit par la main du patron d'une petite usine, lorsqu'on trouve 15 bulletins écrits de la même belle écriture; soit par une organisation de parti; nous trouvons des bulletins écrits en écriture gothique, ou bien portant certaines mentions: M. un Tel propriétaire; M. un Tel commerçant; M. un Tel professeur. Vous voyez que la fraude reste possible.

Moyens de remédier aux fraudes: le bulletin officiel. Son emploi en Belgique.

Quel est le moyen d'éviter ces fraudes? C'est le bulletin officiel; il ne faut pas que l'électeur puisse le fabriquer lui-même.

C'est le moyen employé par les Belges. Le bulletin belge porte des points à côté des noms des candidats et en haut d'une liste; si on vote pour la liste, il suffit de mettre un point noir au-dessus de la liste, et si on vote pour un candidat, on noircit le point blanc en face du nom de ce candidat.

C'est un progrès, car en Belgique, la fraude sévissait d'une façon formidable. Il y a d'autres perfectionnements en Belgique; c'est d'abord la place donnée à la magistrature, c'est elle qui s'occupe du dépouillement; ensuite, l'institution des témoins: chaque candidat peut désigner un témoin qui assistera officiellement au dépouillement et qui pourra signaler les erreurs.

En France, le dépouillement n'est pas assuré d'une façon absolument parfaite; il y a des pays, où pour être proclamé à 500 voix de majorité, il faut en réalité en avoir 1.500: vous comprenez comme il est

facile quand il y a 50 communes dans une circonscription, d'attraper 4, 5 ou 10 voix à chaque commune; donc, comme je vous l'ai indiqué, tout cela n'est pas d'une sincérité parfaite.

Pour que les élections soient sincères, la loi porte qu'elles doivent avoir lieu en un seul jour; sous l'Empire, elles duraient deux jours et on disait que ce qui était important, ce n'étaient pas les deux jours, c'était la nuit qui les séparait.

Voilà à peu près tout ce qu'il faut savoir sur cette procédure du vote; il y aurait bien d'autres détails, par exemple, comment on doit fabriquer une urne, qu'elle doit avoir deux serrures avec deux clés différentes, que le président a une clé, un autre membre du bureau l'autre clé, et le soir on ouvre solennellement l'urne; cela n'a pas une grande importance.

En Espagne les urnes sont en verre, c'est assez avantageux, parce que l'on voit si en commençant il n'y a rien dans l'urne, et on voit tomber les bulletins; mais tout cela, ce sont des perfectionnements qui n'ont pas beaucoup d'importance juridique.

Le vote est facultatif.

Chaque électeur titulaire du droit de vote est libre de l'exercer ou de ne pas l'exercer; on peut voter ou ne pas voter. L'idée d'obliger l'électeur à exercer son droit a été portée à plusieurs reprises devant l'Assemblée Nationale, de 1871 à 1875. Batbie, dans son rapport du 21 mars 1874, en se déclarant favorable à l'obligation du vote, déclare qu'on y a renoncé à raison des difficultés pratiques.

Depuis, une douzaine de propositions ont été déposées tendant à obliger les électeurs à voter et alors nous devons nous demander 1°) s'il est légitime en droit de rendre le vote obligatoire; 2°) si c'est opportun; 3°) si c'est possible.

1°) Est-il légitime en droit de rendre le vote obligatoire ? Je crois qu'il est légitime, il est dans le pouvoir normal pour la législature de rendre le vote obligatoire; nous nous trouvons en présence d'une controverse qui a fait couler des flots d'encre; controverses d'ailleurs, que vous retrouverez dans toutes les thèses de doctorat sur le droit de suffrage : est-ce que le vote est un droit ou une fonction ?

On dit, si c'est un droit, il est impossible de forcer l'électeur à exercer un droit; dans l'idée de droit il y a l'idée de faculté; par conséquent, si c'est un droit, pas d'obligation; si, au contraire, c'est une fonction, alors nous pouvons le réglementer et obliger l'électeur à voter.

Lorsqu'on a, au cours de nombreuses pages, exami-

Le vote est facultatif.

Le vote obligatoire.

a) Est-il légitime ?

Controverse sur la nature du droit de vote.

né si le vote est un droit ou s'il est une fonction, on conclut en général, qu'il est à la fois les deux; par conséquent, c'est une controverse bien dépourvue d'intérêt, parce que si c'est un droit, il y a des droits dont l'exercice est obligatoire. Le service militaire, par exemple; si vous présentez toutes les conditions physiques voulues et si vous avez le droit de faire le service militaire, on ne peut pas, par exemple, vous envoyer dans des sections d'exclus; mais ici, c'est un droit qui apparaît aussi singulièrement comme une obligation; c'est un droit lorsqu'on est père de famille, d'administrer les droits de ses enfants, mais c'est aussi un devoir; par conséquent, il y a beaucoup de droits dont l'exercice est obligatoire. Mais nous disons que le vote est un droit confié à l'individu dans l'intérêt général et que, par conséquent, le législateur, gardien de l'intérêt général, peut en principe contraindre l'individu.

b) Est-il
opportun ?

2°) Est-ce opportun ?

Il faut voir le nombre formidable d'abstentions qui rendent souvent les élections peu significatives; nous avons des départements, comme le Var, où le nombre des abstentions atteint souvent 41 %; nous avons des départements comme la Corse, où les abstentions vont jusqu'à 44 %, près de la moitié des électeurs ne se dérangent pas; dans l'ensemble de la France, le nombre des électeurs a atteint, notamment en 1919, 30 % alors qu'en Alsace-Lorraine, il y a eu seulement 17 % d'abstentions. Si on veut savoir quel est véritablement le sentiment du corps électoral, il faudrait que le corps électoral tout entier consentît à voter; dans ce chiffre d'ailleurs on ne déduit pas les militaires qui sont inscrits sur la liste électorale et ne peuvent pas voter non plus ceux qui sont malades et qui ont été empêchés; avec le système du gouvernement de majorité, il faudrait beaucoup moins d'abstentions, parce que du moment que la majorité seule est représentée, si c'est la majorité des votants, nous arrivons à une Chambre qui ne représente qu'une partie infime du pays, et si, à l'intérieur de la Chambre une décision est prise par une simple majorité, nous arrivons à cette conclusion que les lois sont votées par les représentants d'une infime minorité du pays. Si par exemple, nous prenons un vote qui a divisé le pays, comme la loi sur les congrégations en 1901, sur la séparation des églises et de l'Etat en 1905, il y a 250 députés, par exemple, qui ont voté la séparation, et en additionnant toutes les voix qu'ils ont obtenu aux élections, nous arrivons à 3 millions d'électeurs sur 10 millions ! Et il y a en France 40.000.000 d'habitants ! Nous avons ainsi des lois

Nombre considérable d'abstentionnistes diminuant le caractère représentatif du Parlement.

que nous qualifions "d'expression de la volonté générale", qui en réalité, ne sont que l'expression de la minorité; ou bien alors admettez le referendum, c'est-à-dire que tous les citoyens disent si véritablement le vote de la majorité exprime la volonté de la nation.

Autrement, nous avons l'incertitude et l'irrespect de la loi.

Il y a d'autre part, et c'est le point crucial de la question, ceux qui ne votent pas. Ce sont en général des hommes qui n'ont pas l'aiguillon des passions politiques, par conséquent des hommes qui émettraient un vote sage, modéré, qui ne serait pas un vote de passion. Il faut situer les choses dans la réalité pratique; les gens des extrêmes, les communistes, les socialistes, et les gens d'extrême droite, sont hostiles à l'obligation du vote; lorsqu'il s'agit du vote par correspondance, que nous étudierons dans une autre leçon, alors les socialistes et les communistes en sont partisans, parce que ce vote permettrait de voter à une quantité d'ouvriers qui sont loin des urnes le jour des élections; mais lorsqu'il s'agit du vote obligatoire, socialistes et communistes n'en sont pas partisans parce qu'ils savent qu'ils font le plein de leurs suffrages avec tous ceux qui pourraient voter, et que dans ce cas les modérés et les bourgeois voteraient.

C'est une question politique et non une question de doctrine.

c) Est-il possible ?

3°) Dernier point, est-il possible de rendre le vote obligatoire ? Evidemment, il ne s'agit pas de faire saisir l'électeur par le gendarme et de l'amener au scrutin, il ne s'agit pas non plus de l'emprisonner, il s'agit de trouver des sanctions. Quelles peuvent être ces sanctions ?

Sanctions possibles.

Système belge.

En Belgique, nous avons un modèle tout à fait remarquable qui a fait tomber les abstentions à 3 %. En effet, à la première abstention, l'électeur reçoit une admonestation par le juge de paix; c'est fort peu important, mais il est tout de même désagréable d'aller devant le juge et de l'écouter sans rien dire, car on serait puni pour injure à un magistrat dans l'exercice de ses fonctions. A la deuxième abstention, un affichage à la porte de la mairie; à la 3ème une petite amende de 3 à 5 frs; remarquez que si on payait les électeurs pour aller voter, ils iiraient; à la 4ème abstention, l'incapacité d'être nommé à une fonction de l'Etat, du département ou de la commune; à la 5ème abstention, privation du droit de vote.

Vous voyez l'objection qu'il est possible de faire, et un critique littéraire l'avait formulée de

la façon suivante : "Je ne fume pas, vous m'offrez un cigare, je le refuse, vous me l'offrez une seconde fois, je le refuse encore, une troisième fois je le refuse, alors vous me dites, c'est bon, je ne vous offrirai plus de cigare."

Mais c'est un mauvais argument parce que on veut bien ne pas aller voter, mais on ne veut pas être rayé de la liste électorale; si on veut aller se présenter dans une administration, par exemple, on demande la carte d'électeur; à la poste pour retirer un objet, on demande la carte électorale; si vous n'en avez pas, on vous dira de vous la procurer, et vous serez obligé de dire que vous êtes rayé de la liste électorale.

En Belgique et en Tchécoslovaquie, une organisation analogue à celle indiquée, a réduit le nombre des abstentions à un chiffre infime et en Tchécoslovaquie c'est d'autant plus remarquable que les femmes votaient pour la première fois, et qu'il y a eu peu d'abstentions.

Avant de rendre le vote obligatoire, on cherche à le faciliter.

D'ailleurs le vote est facilité; avant de rendre le vote obligatoire, il est nécessaire d'en faciliter l'exercice. C'est ainsi que la loi fixe les conditions de lieu et de temps dans lesquelles l'électeur doit exprimer son suffrage, de façon à rendre ce vote facile.

Est-ce qu'il faut rendre le vote facile ? Je crois que la question ne se pose pas aujourd'hui; toutefois, un auteur anglais, Sidney Low, a émis cette thèse qu'il faut rendre le vote difficile, expliquant que les électeurs n'attachent pas d'importance à ce qui est trop facile, et que pour leur faire comprendre l'importance du devoir électoral, il faut accumuler les difficultés autour de lui. C'est là un simple paradoxe, et, en fait, toutes les législations actuelles s'accordent à faciliter l'exercice du vote.

a) Par la détermination d'un lieu de vote proche de l'électeur; actuellement, la commune.

Tout d'abord, le lieu où l'électeur doit voter est fixé par la loi, et ce lieu est rapproché de l'électeur, afin que le vote soit facile; le vote aujourd'hui a lieu dans chaque commune, et naturellement autant que possible à l'endroit le plus central de la commune.

On a dit couramment, dans les traités de droit constitutionnel, que le vote a lieu au chef-lieu de la commune; cela veut dire que le vote a lieu à l'agglomération urbaine qui représente le centre de la commune. Ce terme n'est pas juridique et il est inexact, parce qu'il y a une quantité de communes rurales qui n'ont pas d'agglomération; la mairie bien souvent représente une maison au milieu des champs, l'église est assez éloignée, par conséquent pas d'agglomération

urbaine.

Il y a un bureau de vote au moins par commune, voilà la règle d'aujourd'hui.

Les sections de vote.

Et même, dans les communes où il y a un grand nombre d'électeurs, où, le territoire étant très étendu, il s'agit d'éviter aux électeurs un trop long déplacement, soit l'encombrement du bureau, le préfet est autorisé par la loi à diviser la commune en sections de vote, c'est-à-dire en endroits où les électeurs peuvent aller exercer leurs droits de citoyen.

La section de vote, par conséquent, n'est pas une personnalité, elle n'a pas d'autre importance que de faciliter aux électeurs l'exercice du droit de vote; nous aurons des sections de vote dans les diverses écoles d'un arrondissement de Paris et d'une grande ville; nous aurons une section de vote au chef-lieu et une section de vote dans les hameaux, etc... c'est une simple division matérielle.

Sections de vote, sections électorales et sections de communes.

Au cours de droit administratif, vous rencontrerez des sections électorales, qui ne doivent pas être confondues avec les sections de vote; il existe également des sections de communes. Tandis que ces sections de vote sont simplement une distribution des électeurs, la section électorale est la division d'une commune en parties, dont chacune élira un certain nombre de conseillers municipaux et la section de commune est la partie de la commune qui est propriétaire de certains biens. Par conséquent, les trois notions sont extrêmement différentes.

Ainsi la législation actuelle tend à rapprocher l'urne de l'électeur.

Difficultés résultant de la multiplication des bureaux de vote; insuffisance de matériel et fraudes possibles.

Remarquez que cela ne va pas de soi; avec l'introduction de ce vote par-commune, nous nous sommes heurtés d'abord à une organisation imparfaite du matériel électoral. Par exemple, sous le Second Empire, la commune n'avait pas ce qu'on est convenu d'appeler couramment une urne; les élections avaient lieu à ce moment dans une soupière ! Vous comprenez qu'avec une soupière, la cuisine électorale est particulièrement facile ! En second lieu, le bureau était souvent insuffisant; il ne l'est plus maintenant avec la fameuse "diffusion des lumières"; il ne fallait pas trop se hâter ! D'autre part, la pression et la fraude sont d'autant plus faciles que les bureaux de vote sont multipliés; imaginez, en effet, ce qu'est une élection dans une petite commune rurale; nous avons dans la commune 100 habitants, dont 30 électeurs; avec notre manie d'uniformité, qui nous a pris depuis la Révolution, les règles qui s'appliquent à

Paris pour les heures d'ouverture et de fermeture du scrutin, s'appliquent dans cette commune de 30 électeurs; supposez-vous qu'il y a un bureau composé de 6 membres qui va rester depuis le matin 8 heures jusqu'au soir 6 heures pour recevoir 30 voix ? Qu'est-ce qui se produit dans ces communes ? C'est que l'urne est seule une partie de la journée, et la solitude n'est pas bonne pour les urnes.

Autrefois, on disait, pour enlever l'urne des communes, qu'il est nécessaire d'arracher le rural à son ignorance et à ses préoccupations purement locales et qu'il fallait l'amener dans des centres plus importants.

Détermination
du lieu de
vote sous les
divers régimes.
Constituante:
chef-lieu
de canton.

Quelle a été la réglementation sur ce point ?

D'après la législation de la Constituante, du 22 décembre 1789, le vote avait lieu au canton, au chef-lieu de canton; voyez l'importance de cette règle : le canton est une division de l'arrondissement, extrêmement variable suivant les communes, l'importance des cantons n'étant pas réglée malgré ce principe; mais dans un département moyen, il y a une trentaine de cantons, 24 à 35 environ. Par conséquent, pour aller au chef-lieu il fallait souvent faire 14 ou 15 kilomètres; tous les électeurs du canton devant se rendre au chef-lieu, vous voyez l'inconvénient : c'est que si tous les citoyens remplissaient leur devoir, la commune se trouvait privée de tous les hommes valides, et, à cette époque de la Révolution, le jour des élections était en même temps le jour des brigandages.

Restauration :
chef-lieu du
département

Sous la Restauration, d'après la loi du 25 février 1817, tous les électeurs se rendaient au chef-lieu du département, c'est un trajet beaucoup plus important à faire, mais vous vous rappelez qu'il n'y avait en France que 75.000 électeurs environ, ce qui faisait pour un département moyen 200 électeurs, à peu près; donc 200 individus se rendaient au chef-lieu du département, ce n'était pas une charge bien importante.

puis de l'ar-
rondissement.

Avec la loi du double vote en 1820, le lieu du scrutin est transporté dans les chefs-lieu d'arrondissement, pour la masse des électeurs à 300 frs. Les débats parlementaires de cette époque sont très intéressants à étudier sur cette matière. On a fait remarquer que le milieu de la capitale, le milieu des grandes villes est malsain pour les électeurs des campagnes, qui s'y trouvent avec des électeurs banquiers, commerçants, éléments libéraux; il y règne une atmosphère qui enlève le caractère conservateur aux électeurs des campagnes; on dit alors que tous les électeurs à 300 frs. voteraient chez eux, sous l'influence sociale des grands propriétaires et qu'ils n'i-

raient pas se perdre au chef-lieu.

Avec la Monarchie de Juillet, cette règle de l'arrondissement est maintenue; il y a alors 359 lieux de vote sous la Monarchie de Juillet.

1848 : chef-lieu de canton Mais l'art. 30 de la constitution de 1848 fait voter au chef-lieu de canton, sous la présidence du juge de paix.

Critiques. En 1848, une brochure avait imaginé l'urne ambulante, il y aurait eu des fonctionnaires qui seraient passés de maison en maison pour prendre les votes des électeurs.

Le vote au chef-lieu de canton soulevait de très vives difficultés : il prolongeait, en effet, le scrutin, qui devait durer deux jours parce que quelquefois il fallait une demi-journée pour arriver au chef-lieu de canton si on n'avait pas de voiture, et quand les élections durent deux jours, c'est surtout la nuit qui sépare ces deux jours qui est importante. Vous comprenez aussi que ce vote au chef-lieu de canton imposait un voyage très pénible aux membres du bureau et créait, pour ceux qui étaient attachés à leur poste par leurs fonctions, une impossibilité véritable, de venir voter au chef-lieu; de plus, comme je vous l'ai dit, cela vidait les villages de tous les hommes valides.

Décret de 1852. Le décret organique du 2 février 1852 qui pose la règle aujourd'hui en vigueur, décide que le vote aura lieu à la commune.

Les mêmes facilités se retrouvent dans la fixation du jour et de l'heure du scrutin.

b) Par la détermination d'un jour et d'une heure commodes. L'électeur doit voter aux jour et heure fixés par la loi; ce jour-là doit être un dimanche, afin que tous les citoyens puissent voter et ne soient pas retenus par leurs occupations. Le scrutin ne doit durer qu'un seul jour, mais pendant assez longtemps, pour que tous les électeurs puissent voter. D'ordinaire (je n'ai pas à entrer dans les détails) le scrutin a lieu de 8 heures du matin à 6 heures du soir. Dans certains pays, comme en Turquie, les élections durent 10 jours, le gouvernement peut faire ce qu'il veut au sujet des résultats du vote.

f) Le vote est personnel. Le vote est en personne.

Je veux dire qu'on ne peut pas voter autrement qu'en se transportant soi-même au bureau de vote et en déposant soi-même un bulletin de vote dans l'urne; on ne peut pas se faire représenter et on ne peut pas envoyer son bulletin. Cela résulte des art. 21 et suivants du décret réglementaire du 2 février 1852 modifié par certains articles de la loi du 29 juillet 1913.

Texte posant le principe.

" A son entrée dans la salle du scrutin, l'électeur, après avoir fait constater son identité suivant les règles et usage établis, ou après avoir fait la preuve de son droit de voter par la production de la décision ou de l'arrêt mentionné à l'art. 23 de la loi municipale du 5 avril 1884, prend lui-même une enveloppe..." par conséquent il faut aller voter soi-même.

Critiques.

Cette règle ne va pas sans inconvénient, elle enlève en effet, la possibilité de voter à ceux qui, pour des motifs sérieux, sont éloignés du scrutin, tels les malades intransportables, mais surtout à ceux qui par leur profession sont éloignés de leur domicile : ce sont, par exemple, les employés de chemin de fer, auxquels on facilite bien dans la mesure du possible, l'exercice du droit de vote, mais il faut bien que les trains circulent tout de même ce jour-là; il y a aussi les marins; enfin tous ceux qui marchent à la suite du travail, comme les ouvriers saisonniers; par exemple, dans le Midi, ceux qui vont chercher du travail pour les vendanges, dans le Nord, ceux qui sont employés à l'arrachage des betteraves, etc... ce sont aussi les marchands forains, les propriétaires de baraques foraines. On ne peut imaginer, quand on ne l'a pas vue, l'ardeur que ces tenanciers de baraques foraines mettent à revendiquer la possibilité d'exercer leur droit de suffrage; il y a de braves gens qui n'ont pas voté depuis des années, et qui en souffrent; on a fait pour eux l'école ambulante, l'école primaire dans une roulotte pour leurs enfants, mais on n'a rien fait pour les faire voter.

Remèdes possibles à ces défauts.

Alors quelles sont les possibilités de remédier à cet état de choses ?

C'est d'abord d'organiser le vote par procuration, c'est-à-dire la possibilité de donner mandat à un tel de voter pour vous; mais vous sentez bien tout ce qui s'oppose à l'adoption d'une telle solution; on peut charger quelqu'un d'acheter ou de vendre, mais non d'exercer à sa place un acte aussi personnel, aussi important, au point de vue moral que celui de nommer un représentant.

2°) D'autoriser le vote dans le lieu où l'on se trouve; on se trouve par hasard dans une certaine commune, le jour des élections, on votera dans cette commune. Vous voyez l'inconvénient, c'est que les partis organiseront des équipes d'individus qui iront voter dans une commune déterminée pour y faire la majorité. Il y a là ce qu'on appelle une équipe volante d'électeurs.

Je vous ai indiqué ce qui avait eu lieu à la Gadeloupe, à Basse-Terre, où un juge de paix avait

imaginé de faire voter des marins qui se trouvaient au moment des élections dans le port de cette ville.

Le vote par correspondance.

3°) Enfin, de pratiquer le vote par correspondance. - L'électeur éloigné de l'urne le jour du scrutin, pourrait envoyer son vote par correspondance; quant à moi je trouve qu'il n'y a pas d'obstacle à cette solution à une époque où on peut envoyer par la poste des milliers et des milliers de francs. Il suffit d'un système d'enveloppes; on mettrait dans une grande enveloppe sa carte d'électeur et une deuxième enveloppe contenant le bulletin. Le président, en public, ouvrirait la grande enveloppe, passerait la carte d'électeur au secrétaire et mettrait l'enveloppe dans l'urne. Il n'y a pas de difficulté insurmontable à l'organisation pratique du vote par correspondance.

Organisation pratique.

Mais ce n'est pas ainsi que la question se pose. Toutes les questions pratiquement sont des questions de politique et des questions de parti; lorsqu'il s'agit du vote obligatoire, les gens du centre, les hommes de droite, sont partisans du vote obligatoire, parce qu'ils se disent : ce sont les nôtres qui ne vont pas voter, et au contraire, à gauche, les socialistes, les communistes ne sont pas partisans du vote obligatoire, parce qu'ils savent que tous les leurs vont voter; vous sentez bien, en effet, que, dans une élection, il ne manque pas un seul vote communiste, il manque quelques votes socialistes, un peu plus de votes radicaux et beaucoup plus de votes incertains du centre et de la droite; il en résulte que les candidats d'extrême-gauche sont les adversaires du vote obligatoire, et au contraire, lorsqu'il s'agit du vote par correspondance, les socialistes sont d'accord parce que, dans les individus qui sont privés de la possibilité d'exercer le droit de vote, des socialistes se trouvent en quasi unanimité, chez les ouvriers saisonniers particulièrement.

Il n'y a pas de difficulté juridique sur ce point et je n'insiste pas.

Le vote est égal.

g) Le vote est égal.

Chaque citoyen a une voix et une seule. Un homme, une voix : c'est l'expression même du suffrage universel et de la démocratie; par conséquent, le vote d'un homme éminent, d'un savant quelconque, vaut 1, et le vote d'un ignorant, le vote d'un de ces demi-consocients, dont je vous parlais dans une précédente leçon, vaut également 1. Remarquez qu'il est extrêmement difficile de trouver le critérium qui permettrait de donner plusieurs voix à un individu et de n'en donner qu'une à un autre,

Principe.

Quelles sont les expériences ou les idées qui

Systèmes
contraires.

s'opposent à ce principe de l'égalité du droit de vote ?

Nous avons d'abord, et c'est là le point sur lequel il faut insister, nous avons le système du suffrage plural.

1) Le suffrage plural.

Système des franchises.
(Angleterre).

Il y a en Angleterre, encore aujourd'hui, une certaine pluralité. Elle vient du système des franchises. Il est extrêmement difficile, lorsque l'on a le cerveau façonné par l'esprit latin de comprendre certaines conceptions anglaises : les Anglais et les Américains n'ont pas le cerveau juridique fait comme nous, on s'en aperçoit dans une quantité de circonstances. Les Anglais ont imaginé ceci : le droit de vote est attaché à certaines situations, par exemple, au fait que l'on est propriétaire, que l'on habite un appartement d'une certaine importance, que l'on a des bureaux à tel endroit de la ville, que l'on a une habitation en banlieue, etc... tout cela fait des franchises; les Anglais disent : "Puisqu'on a ces franchises, on doit les exercer partout où on les a". Voilà un système plural, réduit par la dernière loi, mais pas complètement disparu. On veut voter où on a son appartement et dans la Cité si on y a son bureau. On peut voter aussi en Angleterre, mais cela est une exception sans beaucoup d'importance, dans les collèges d'université, car il reste en Angleterre, malgré la Chambre des Communes qui a voté leur suppression, des députés d'Université. Tous les Anglais, qui ont obtenu un diplôme dans une université, qui sont gradués de cette université, constituent un collège électoral dans cette université. Pour l'ensemble de l'Angleterre tous ces gradués élisent un député à la Chambre des Communes. Cette institution est assez curieuse, assez intéressante et s'explique par la vie des universités en Angleterre. Evidemment, vous sentez bien que c'est un vote essentiellement bourgeois, par conséquent les travaillistes n'aiment pas beaucoup les députés d'université.

Les députés
d'Université.

Système belge
antérieur
à 1919.

Mais l'expérience la plus intéressante du vote plural est celle qui a été faite par la Belgique, dans les élections de 1893 à 1919.

Jusqu'en 1893 on avait en Belgique un système de vote censitaire; pouvaient être électeurs ceux qui payaient 40 florins; en 1893, on passe au suffrage universel, mais on n'ose pas y arriver tout de suite et sans étapes, on n'ose pas instituer le suffrage universel pur et simple : un homme, une voix; on établit le système plural comprenant les suffrages suivants:

Principes.

- 1°) La voix de l'homme : c'est-à-dire que tout homme ayant atteint l'âge légal doit avoir une voix.
- 2°) La voix du père de famille : tout homme

marié ou veuf "ayant retenu un enfant" (ainsi s'exprime la législation belge), avait une voix supplémentaire.

3°) La voix du propriétaire. Tout homme ayant une propriété d'une certaine importance, ou un livret de caisse d'épargne ou un titre de rente sur l'Etat nominal, d'une somme déterminée, avait une voix supplémentaire.

4°) Les voix de l'intellectuel. Tout individu ayant un diplôme analogue à un baccalauréat supérieur avait deux voix supplémentaires.

Par conséquent, chaque électeur aurait pu avoir 5 voix, mais la loi fixait le maximum à 3 voix.

Organisation
pratique.

Les choses se passaient de la façon suivante : chaque électeur recevait une carte électorale indiquant le nombre de suffrages auxquels-il avait droit, et, lorsqu'il arrivait dans la salle de vote, on lui remettait autant de bulletins officiels qu'il avait de voix à émettre. Par conséquent, on ne savait pas pour qui il votait.

Mais la famille en Belgique étant très respectée (c'est la prolongation de notre Nord qui est un pays de familles nombreuses), tous les ouvriers avaient le suffrage du père de famille. En second lieu, la Belgique a une législation sociale extrêmement intéressante et développée, et depuis très longtemps elle possède une législation des habitations à bon marché; il en résulte que dans les bassins houilliers, dans les régions de verrerie, la plupart des ouvriers sont propriétaires de leur petite maison avec le jardin qui l'entoure et les plants de tabac qu'il leur est possible d'avoir, puisqu'en Belgique le tabac n'est pas monopolisé; les ouvriers avaient donc également la voix du propriétaire.

Résultats
politiques.

Comme chacun ne pouvait réunir plus de 3 voix, il en résultait que presque tous les ouvriers avaient 3 voix, et la voix de l'intellectuel qui est une voix bourgeoise, se perdait dans la masse des électeurs. On a constaté que des députés comme Hanzel, le grand socialiste, et Vandervelde, étaient élus dans des circonscriptions où il y avait des électeurs à 3 voix, et dans les Flandres, des députés comme Bernard, étaient élus par des électeurs à 2 voix.

Le suffrage plural n'avait donc pas une vertu réactionnaire, mais il est certain qu'il heurtait le principe de l'égalité démocratique et il a disparu en 1919. Nous avons maintenant en Belgique le système du suffrage pur et simple.

2) Le suffrage
familial.

Dans les propositions et les tendances, il faut signaler l'idée du vote familial, que ses partisans ont appelé le suffrage universel intégral; vous

Principes
de cette
réforme.

voyez toutes les raisons en faveur de cette institution; dans un pays de 40 millions d'habitants dont 10 à 12.000.000 d'électeurs, il est absurde que le célibataire qui n'a pas accepté la responsabilité de fonder une famille, qui d'autre part, n'a pas le sentiment de sa responsabilité en ce qui concerne l'avenir du pays que peut avoir un père de famille, ait la même influence que le père de famille dans le corps électoral. Par conséquent on peut dire que cette idée du vote familial est une idée sympathique au premier abord.

Quant à moi je la trouve très sympathique et en même temps assez dangereuse.

Ses dangers.

Je crois qu'au point où nous en sommes, il faut s'en tenir au suffrage universel pur et simple, à la démocratie telle qu'elle nous a été transmise par la Révolution, comme aux principes véritablement conservateurs; si nous sortons du suffrage universel pur et simple, nous nous mettons à peser les voix au lieu de les compter, nous entrons dans la voie de Moscou, du bolchevisme, parce que naturellement ceux qui font la majorité aujourd'hui ce sont ceux qui disent : "Ne doivent voter que les travailleurs"; les bourgeois ne sont pas des travailleurs dans la doctrine de Moscou. Par conséquent, paysans, ouvriers, soldats seuls doivent voter dans la doctrine bolcheviste.

J'estime donc que, quelque sympathie qu'on attache au vote familial, cette idée est dangereuse parce qu'elle ouvre la porte à la suppression du suffrage universel et qu'il ne serait pas modifié dans le sens qu'espèrent les partisans de cette initiative. Je vous signale toutefois la proposition de M. Roulleaux-Dugage et de 75 de ses collègues, du 3 avril 1929.

h) Vote uninominal et vote plurinominal.
Définition de ces termes.

Le vote est dit uninominal lorsque chaque électeur vote pour un seul individu, le vote est plurinominal lorsque chaque électeur vote pour une liste d'individus.

Application de ces 2 systèmes

Le vote est aujourd'hui, nous aurons à revenir sur cette idée, uninominal pour la Chambre des Députés et pour les conseils généraux; chaque canton nomme un conseiller général; il est également uninominal pour les conseillers d'arrondissement, chaque canton vote pour un conseiller d'arrondissement, mais il y a certains cantons qui quelquefois élisent deux conseillers d'arrondissement, car chaque conseil d'arrondissement doit contenir 9 membres, et s'il n'y a pas 9 cantons, chaque canton en élit 2.

Il est plurinominal pour les sénateurs, c'est-à-dire que les électeurs sénatoriaux votent chacun pour tous les sénateurs du département, par conséquent

chaque électeur inscrit sur sa liste le nom de trois candidats. Evidemment la règle plurinominal dans les élections sénatoriales ne s'applique pas s'il y a un seul sénateur à élire, ce qui a lieu pour Belfort, pour chacun des départements d'Algérie, pour la Guadeloupe, pour la Réunion, pour l'Inde française et pour la Martinique. Il est également plurinominal pour les conseillers municipaux.

Ceci nous amène à la définition de la circonscription.

La circonscription électorale
Définition.

La circonscription est une division territoriale dans laquelle les électeurs sont appelés à élire un ou plusieurs élus, j'emploie ce mot qui est courant.

Nécessité de découper la France en circonscriptions.

L'idéal théorique serait que le pays formât un collège unique pour l'élection de tous les députés, mais il y a 615 députés à élire, il faudrait donc que chaque électeur inscrive le nom de 615 candidats sur sa liste; c'est une idée absurde. Remarquez cependant que la réalité est toujours plus forte que l'imagination, car dans l'Italie fasciste d'aujourd'hui, chaque électeur est censé voter pour 400 députés; en effet, les choses se passent de cette façon : le syndicalisme est organisé de telle façon qu'il soumet au ministère des corporations une liste de candidats sur laquelle ce ministère choisit 400 députés; on imprime cette liste et on la soumet aux électeurs, qui sont amenés à dire s'ils veulent ou non cette liste : c'est ce qu'on appelle le vote plébiscitaire.

En réalité, les députés n'en sont pas moins élus à raison de 400 par électeur; mais nous sentons bien qu'en France cet idéal théorique est absolument irréalisable.

1) Scrutin uninominal et scrutin de liste.

Le pays est donc divisé en circonscriptions, n'élisant chacun qu'un seul député, on a alors le scrutin uninominal ou bien il est divisé en circonscriptions plus étendues, qui chacune nommeront plusieurs députés, chaque électeur pouvant porter sur son bulletin autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir; nous avons alors le scrutin de liste.

Evolution de la législation.

Voilà comment historiquement la question a été résolue.

La loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés pose le principe du scrutin uninominal; la France sera divisée en petites circonscriptions dont chacune élira un député. La loi du 16 juin 1885 décide, au contraire, que la Chambre des Députés sera élue au scrutin de liste, chaque député figurera sur une liste de plusieurs noms et les électeurs du département voteront chacun pour tous les députés du département.

La loi du 13 février 1889 revient au scrutin uninominal; par conséquent, vous voyez que le scrutin de liste n'a fonctionné qu'une seule fois; la loi du 12 juillet 1919 établit le scrutin de liste, avec représentation proportionnelle et enfin la loi du 21 juillet 1927 établit le scrutin uninominal qui fonctionne aujourd'hui encore.

Les origines
du scrutin
de liste

La seconde commission des Trente avait proposé le scrutin de liste qui fut soutenu par Gambetta, mais Dufaure, au nom du gouvernement, et Buffet combattirent ce système et finalement la loi du 30 novembre 1875 établit le scrutin uninominal.

En 1881, M. Bardoux déposa une proposition en faveur du scrutin de liste; Gambetta qui était président de la Chambre descendit de son fauteuil présidentiel pour soutenir le scrutin de liste. Il est assez rare qu'un président abandonne le fauteuil présidentiel pour monter à la tribune, mais cela arrivait quelquefois à Gambetta.

Autre exemple:
Herriot.

D'ailleurs, le scrutin de liste fut adopté à la Chambre et repoussé au Sénat.

Sur ces entrefaites, Gambetta devint président du Conseil, c'est le fameux grand ministère qui dura à peine 3 mois; il voulut faire du scrutin de liste un principe constitutionnel, inscrire dans la constitution le caractère plurinominal du scrutin; vous voyez l'importance qu'il y attachait, mais il a échoué.

Fonctionnement
du scrutin de
liste en 1885.

La loi du 16 juin 1885 établit le scrutin de liste qui a fonctionné pendant 4 ans; le scrutin de liste est un scrutin d'écrasement des minorités; vous comprenez parfaitement tout de suite qu'une personne qui n'a pas la majorité dans l'ensemble du pays peut assez facilement trouver un arrondissement où son parti a la majorité; il est plus facile pour un parti de trouver une majorité dans un simple arrondissement que dans tout un département; au contraire, si un parti a la majorité dans un département, avec le scrutin de liste, cette majorité emporte tous les sièges; il en résulte ceci, que dans certains départements bretons en 1885 où le scrutin uninominal permettait à des députés républicains d'entrer à la Chambre, tous les députés républicains furent balayés grâce à quelques voix de majorité, et tous les députés conservateurs furent élus au premier tour de scrutin. Les républicains qui avaient voté pour le scrutin de liste eurent une chaude alerte; ils virent le moment où ce n'étaient plus des conservateurs plus ou moins constitutionnels, sans tendance ou sans programme, mais des royalistes, c'est-à-dire des partisans du comte de Paris qui allaient avoir la majorité

Il y avait ce qu'on a appelé alors "l'Union conservatrice" dont les destinées auraient été curieuses en cas de succès : c'étaient des bonapartistes et des royalistes qui marchaient la main dans la main, quitte à se séparer par la suite. Le 13 février 1889, on rétablit donc le scrutin uninominal. Remarquez bien cette date de 1889, c'est la date du boulangisme; le général Boulanger menace : on se dit "si nous laissons le scrutin de liste, nous aurons un mouvement boulangiste important", et la Chambre revient au scrutin uninominal.

Mais le scrutin uninominal, en vieillissant, finit par manifester tous ses vices et, en 1919, on en a le dégoût : c'est surtout le dégoût du ballottage, du second tour de scrutin avec tous les marchés qui en sont inséparables; et on revient au scrutin de liste avec représentation proportionnelle.

La représentation proportionnelle fonctionne deux fois et voici ce qui s'était produit. La loi du 12 juillet 1919 avait organisé une proportionnelle imparfaite en ce sens qu'elle accordait une prime à la majorité; il en est résulté ceci : qu'en 1919, ce sont les partis de droite qui s'entendent pour avoir la majorité absolue, nous avons le bloc national; en 1924, ce sont les partis de gauche, et nous avons ce qu'on appelle le régime du cartel.

Alors la Chambre croit qu'il n'est pas bon de soumettre un pays à un pareil régime de bascule perpétuelle et on revient, le 21 juillet 1927, au scrutin uninominal. Il y avait d'ailleurs une autre raison : c'était un certain dégoût de la proportionnelle, c'est-à-dire, que lorsque l'on s'est servi d'un mode de scrutin pendant un certain temps, on en est dégoûté.

Pour arriver avec la représentation proportionnelle à avoir la majorité qui donnait les sièges, il fallait des ententes sur le terrain électoral qui ne pouvaient pas se continuer à la Chambre; c'est ce qui est arrivé avec le système du cartel, une entente des radicaux socialistes et des socialistes; "cartel d'une minute" disait M. Renaudel, "il faut avaler cette pilule amère", disait M. Léon Blum, en parlant de l'alliance avec les radicaux réactionnaires, bourgeois, partisans de la propriété. On figure sur la même liste, puis à la Chambre on ne vote pas ensemble.

Il y avait autre chose de plus délicat, c'était la lutte à l'intérieur de la liste. Ce qu'il y a de plus écoeurant dans les luttes politiques, ce n'est pas la lutte entre les adversaires, c'est la lutte entre les amis.

Dans la lutte électorale d'après la représenta-

Retour au
scrutin
uninominal.

Fonctionnement
de la
représentation
proportion-
nelle.

tion proportionnelle, si la liste a le nombre de voix nécessaire pour avoir un siège, celui qui aura le siège c'est celui qui aura dans la liste le plus grand nombre de voix : il en résulte que les gens qui sont sur la même liste luttent les uns contre les autres pour arriver dans les premiers.

Retour au scrutin uninominal.

Le scrutin d'arrondissement.

On est dégoûté en juillet 1927 du scrutin de liste, on en revient au scrutin uninominal; quand on sera dégoûté du scrutin uninominal, on reviendra peut-être à un autre. Avec le scrutin uninominal, la circonscription appelée à élire un député, est l'arrondissement administratif, tel qu'il a été fondé par Bonaparte au moment du Consulat et modifié en 1926 par les décrets d'économie. Il en résulte que, dans le langage courant, on appelle le scrutin uninominal "scrutin d'arrondissement" tandis que le scrutin de département garde son nom de scrutin de liste. Par conséquent, on oppose généralement le scrutin d'arrondissement au scrutin de liste. L'expression de scrutin d'arrondissement est d'ailleurs souvent inexacte parce que lorsqu'un arrondissement a plus de 100.000 habitants, il peut être divisé en circonscriptions dont chacune élit un député : à ce moment, ce n'est plus un scrutin d'arrondissement, c'est un scrutin de fraction d'arrondissement.

Examen théorique des deux modes de scrutin.

La controverse entre les partisans du scrutin d'arrondissement et ceux du scrutin de liste, est une controverse qui est d'ailleurs toujours d'actualité, mais dont les arguments sont singulièrement usagés à force d'avoir servi.

Au point de vue de l'égalité des électeurs.

D'abord cette controverse se pose sur le terrain de l'égalité des droits des électeurs : comment peut-on admettre qu'un électeur de Paris puisse voter pour 36 députés, tandis que l'électeur de Belfort ne voterait que pour un seul ? On a l'air de conclure que l'électeur de Paris serait plus favorisé que l'électeur de Belfort; c'est un argument qui, au fond, n'a aucune importance. Lorsque 1.000 électeurs votent pour un député, ils n'ont ni plus ni moins d'influence que 100.000 électeurs qui votent pour 10 députés, c'est un argument de tribune qui est courant et qui n'a cependant pas d'importance.

Au point de vue de la sincérité de l'élection.

Ce qui est plus grave, c'est la question de la sincérité de l'élection. Les partisans du scrutin d'arrondissement, ceux qu'on appelle avec un sens péjoratif "les arrondissementiers", font remarquer que le scrutin uninominal est le seul sincère, le seul éclairé; avec le scrutin de liste, c'est au contraire la tyrannie du comité : un comité forme une liste, et cette liste s'impose aux électeurs; il y a là une considération assez grave surtout dans les grands

départements. Il est certain que si Paris ne formait qu'une seule circonscription avec 36 députés, les électeurs ne pourraient les connaître tous. Nous verrons qu'il y a eu avec le scrutin de liste de véritables scandales; on dit, on se transmet cette tradition, que je ne garantis pas, n'en ayant pas eu la preuve avec des noms propres à l'appui, qu'en 1885, fut élu député un candidat qui, à ce moment, se trouvait dans un asile d'aliénés: on dit par conséquent que les électeurs ne peuvent pas connaître les candidats; seulement avec le scrutin d'arrondissement, on a élu un candidat qui sortait d'un établissement d'aliénés, donc l'argument n'est pas très fort. Mais ce qui est plus grave, c'est qu'en 1919, dans le Nord, on a élu un candidat qui, à ce moment-là, se trouvait en prison pour escroquerie; c'était un glorieux combattant qui avait eu des faiblesses après la guerre et qui passait devant le Conseil de Guerre pour escroquerie; il fut élu à une énorme majorité; alors évidemment les électeurs avaient voté pour la liste entière, sans connaître celui-ci particulièrement.

Au point de vue du rôle du gouvernement dans l'élection.

Ce qui est plus important encore, c'est le rôle du gouvernement dans l'élection. - On dit: l'arrondissement est un domaine extrêmement étroit dans lequel se fait sentir bien à l'aise l'action du préfet, des fonctionnaires, et des représentants du gouvernement, tandis que dans le scrutin de liste, dans le cadre plus large du département, le préfet a peine à faire sentir son action. C'est un argument qui a été vrai autrefois, quand il y avait, sous le Second Empire, des préfets qui obéissaient au gouvernement et des fonctionnaires qui obéissaient au préfet; c'est dans cet esprit d'ailleurs que, dans sa proclamation du 2 décembre 1851, Louis-Napoléon Bonaparte, énumérant les bases sur lesquelles devait être faite la future constitution énonçait sous le N° 7: "Un corps législatif... nommé par le suffrage universel sans scrutin de liste qui fausse l'élection"; par conséquent, le prince Louis-Napoléon Bonaparte au moment de son coup d'Etat, faisait du régime du scrutin uninominal une base du régime impérial: il y a quelque chose d'assez comique, lorsque certains partis veulent faire du scrutin uninominal, une des bases du parti républicain.

Le syndicalisme des fonctionnaires a rendu plus difficile la pression administrative.

Mais cet argument a perdu beaucoup de sa valeur avec les modifications que les circonstances ont amenées dans le caractère du fonctionnaire; les préfets ne sont plus avec l'intensité qu'ils présentaient autrefois, les agents obéissants du gouvernement; ils sont devenus des sortes de fonctionnaires qu'on hésite à révoquer; il y a peu de révocation de préfets;

au contraire, sous les régimes antérieurs, si un préfet ne faisait pas la politique du gouvernement, il était immédiatement brisé; aujourd'hui, l'administration est une carrière, dans cette carrière, le fonctionnaire fait toujours la même politique, en vue d'assurer son avenir, quelle que soit la majorité au pouvoir; il se méfie des partis qui ne savent ni récompenser ni frapper, il reste fidèle au parti qui sait récompenser et frapper; je pense que vous avez reconnu les partis que je désigne ainsi.

Il y a autre chose, c'est que, sous les régimes antérieurs, tous les fonctionnaires apparaissaient comme des agents du gouvernement : le préfet donnait le mot d'ordre, il était, en général, obéi; par conséquent, l'intervention du gouvernement était un des facteurs les plus actifs de la candidature officielle sous le Second Empire, au contraire, les progrès du syndicalisme ont singulièrement affranchi les fonctionnaires de l'autorité hiérarchique, le fonctionnaire aujourd'hui, obéit à son syndicat, il n'obéit pas à son préfet; imaginez un préfet ayant dit aux instituteurs : "Vous ferez campagne pour M. un Tel", ce serait un véritable scandale; imaginez que le préfet ait donné les mêmes instructions aux cantonniers, aux facteurs, ce serait du dernier comique; par conséquent l'argumentation n'a plus guère d'importance.

Les préfets, les représentants du gouvernement ont perdu énormément de leur influence en ce qui concerne les élections; je ne dis pas qu'ils n'en aient aucune, il y a certaines régions de la France où le candidat a beaucoup de chance d'être élu s'il est le candidat officiel, s'il est le candidat du parti qui distribue les places et les décorations, qui fait avoir des pensions, qui donne des subventions, par conséquent, si un préfet favorise systématiquement un parti, ce parti a des chances de voir son candidat réussir aux élections; mais il ne faut pas croire qu'une intervention du préfet au moment des élections auprès des fonctionnaires, ait la moindre importance; aujourd'hui l'action du préfet s'exerce aussi bien ou aussi mal dans le cadre du département que dans le cadre de l'arrondissement.

Les deux modes
de scrutin au
point de vue
du rôle de
l'argent.

Si le gouvernement a perdu une grande partie de son influence dans les compétitions électorales, on ne peut pas en dire autant de l'argent; c'est une question assez délicate; je ne veux d'ailleurs pas dire que dans l'immensité, dans la quasi-unanimité des circonscriptions françaises, on serait élu en dépensant de l'argent; vous avez beau jeter l'argent par les fenêtres, si vous ne devez pas être élu, vous ne le serez pas; les gens prennent l'argent et votent

pour l'adversaire. On ne peut pas dire qu'on puisse acheter une circonscription; il y a quelques exceptions où les candidats riches se livrent à de grandes générosités à l'égard des collectivités, ils donnent une halle, une cloche, ils réparent le clocher, etc. Ils ont des chances d'être élus; remarquez que les indignations contre ce procédé sont teintées très souvent d'une sorte de pharisaïsme, parce que s'il y a celui qui dit "je ferai réparer votre marché, je vous donnerai une école, je réparerai votre clocher avec mon argent", il y a aussi celui qui dit : "Je ferai réparer votre halle avec l'argent du gouvernement, votre place publique avec une subvention"; celui-ci promet l'argent des autres, c'est un honnête homme.

Mais enfin vous voyez bien la différence que Lamartine exprimait dans cette image : "On empoisonne plus facilement un verre d'eau qu'un fleuve", c'est-à-dire on achète plus facilement un arrondissement qu'un département tout entier. C'est ce qu'indiquait Gambetta dans son discours de 1888 en disant : "L'arrondissement c'est la vigne du Seigneur que l'on achète, que l'on va binant et sarclant". C'est la différence de caractère de la controverse politique dans le département d'une part, dans l'arrondissement d'autre part. Dans l'arrondissement, c'est le parti qui est mis au premier plan; dans le département, c'est au contraire, une lutte d'idées, et cela a été exprimé également par Gambetta, par Millerand et par d'autres grands hommes de la République; le scrutin de liste serait le scrutin des grands courants, des grands mouvements de l'opinion, etc...

Bref, arrondissement, vote de personne, liste, vote d'idée, c'est ce qu'indiquait Gambetta dans la fameuse image : "Le scrutin d'arrondissement est un miroir brisé, où la France a peine à reconnaître son image"; ce n'est pas sûr du tout; il y a des personnes qui ne sont pas discutées personnellement et qui cependant sont battues au scrutin d'arrondissement; cela vient de ce que ces personnes "n'appartiennent pas au parti", comme on dit et de ce que, avec les tendances actuelles du corps électoral, les électeurs ne se croient nullement obligés de choisir l'homme considéré, ils choisissent l'homme de leur parti; par conséquent, ce sont là de vieilles controverses qui sont singulièrement périmées.

Quel est le plus républicain, du scrutin de liste ou du scrutin uninominal ?

En 1849, la République a eu le scrutin de liste, en 1851 le scrutin d'arrondissement. Le scrutin uninominal était une des bases du régime; en 1871, avec le scrutin de liste les républicains ne sont pas

Les deux modes de scrutin au point de vue du caractère de l'élection: Personnes ou idées.

Quel est le plus républicain des deux scrutins ?

écrasés, en 1875 nous avons le scrutin d'arrondissement et il y a à la Chambre une majorité conservatrice, en 1877, avec le scrutin d'arrondissement 363 républicains l'emportent; en 1885 avec le scrutin de liste, nous avons un mouvement de réaction; en 1889, au moment de l'offensive boulangiste, nous avons une majorité républicaine; par conséquent, les deux scrutins se valent, et personne, dans une controverse politique pour ceux qu'intéresse la question de savoir quel est le plus républicain des deux systèmes, personne ne peut l'emporter. J'insiste sur cette idée que l'Empire a fait du scrutin uninominal une des bases du régime et qu'il est un peu comique de vouloir faire du scrutin uninominal une des bases de la République.

La vérité, c'est que très souvent le scrutin de liste n'est qu'un faisceau de scrutins d'arrondissement; lorsqu'on fait une liste dans un département, on s'efforce de donner satisfaction à tous les arrondissements du département ou à toutes les régions du département, par conséquent il n'y a pas beaucoup de différence entre les deux scrutins; il n'y a pas beaucoup de différence dans les résultats.

En conclusion, le scrutin de liste a tous les inconvénients du scrutin d'arrondissement, plus ses propres inconvénients, qui sont nettement les suivants :

Inconvénients
propres au
scrutin de
liste :
remorquage -
écrasement des
minorités.

Le scrutin de liste est un scrutin de remorquage en ce sens, qu'avec une tête bien choisie, on peut faire passer les candidats les plus invraisemblables; on remorque une liste extrêmement médiocre avec une tête un peu voyante. Le scrutin de liste est un scrutin d'écrasement des minorités, c'est seulement le parti qui a la majorité dans le département qui emporte tous les sièges; nous avons vu sur ce point l'expérience de 1885, l'expérience belge; il y a également l'expérience australienne qui est assez intéressante : il y a dans la République australienne un Sénat et une Chambre des représentants; le Sénat est élu au scrutin de liste à raison de 3 représentants par Etat; à un moment où l'unanimité du Sénat appartenait au parti travailliste, l'inanité et l'absurdité de cette représentation apparaissait en ceci que ce Parlement travailliste votait des lois extrêmement imprudentes qui étaient repoussées à une majorité écrasante par le referendum; par conséquent, le scrutin de liste assure une représentation faussée du pays.

Conclusion.

La conclusion, c'est qu'il faut, à mon sens, le scrutin de liste avec la représentation proportionnelle; je ne dis pas que tout cela soit parfait; dans

la vie politique nous ne cherchons pas la perfection et la politique serait un art assez facile s'il fallait choisir entre le bien et le mal, en politique, on choisit entre un mal très grand et un autre mal encore plus grand, alors on choisit le mal le moins grand; voilà quelle est la politique. Quand on a un système électoral, on en voit les inconvénients, alors on préfère l'autre; on le prend, et les inconvénients apparaissent, alors on revient à celui qu'on avait abandonné. C'est ce qui explique l'histoire très complexe de ces deux scrutins.

La représentation n'est pas proportionnelle.

sition de question.

Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, le scrutin uninominal se fait par arrondissement; il en résulte que la représentation n'est pas proportionnée, il ne résulte que la Chambre ne représente pas le pays, pourquoi ? Parce qu'il y a de grands arrondissements et de tout petits arrondissements. Voici quels sont quelques-uns des résultats de cette règle que le scrutin uninominal se fait par arrondissement: la circonscription de Florac est une toute petite circonscription, c'est la plus petite, elle a 22.338 habitants et elle a un député, la circonscription de Castellane a 25.260 habitants et elle a un député; à Saint-Denis il y a 135.000 habitants et il y a un député; à Corbeil avec 140.000, il y a 2 députés.

Par conséquent, le plus frappant c'est Saint-Denis et Florac qui ont toutes deux un député, alors qu'il y a une grande différence : 22.000 et 135.000. La Nièvre a 5 députés avec 260.442 habitants; le département voisin, le Cher, a 4 députés avec 290.000; qui a le plus d'habitants a le moins de députés.

Les Hautes-Alpes et les Basses-Alpes, si on additionne la population de ces deux départements (172.000), sont autant représentées que la Manche avec 428.000. En Ariège, 3 députés pour 160.000 habitants; l'Orne, 4 députés avec 273.000 habitants; Tarn-et-Garonne (157.000 habitants) nomme 3 députés; la Charente Inférieure (415.000 habitants) nomme 6 députés. L'arrondissement de St. Affrique, dans l'Aveyron, compte 418.000 habitants, celui de Rodez 93.200, ils ont chacun un député; dans le Loiret, Gien a un député avec 48.000 habitants, Orléans un député avec 98.000.

Voyons les chiffres que représentent les députés:
 Un député du Gard, M. Berthezène, 3.772 voix
 M. Richerand dans le Rhône, 4.140 voix
 Ernest Lafont dans les Hautes-Alpes, 3.152 voix
 M. Gardiol dans les Basses-Alpes 3.362 voix

"Les Cours de Droit"

Répétitions Ecrites et Orales

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

S

Loire-Inférieure M. Lecour-Grandmaison est élu avec 18.534 voix; par conséquent M. Pomaret (de la Lozère) avec 3.343 voix a autant d'influence à la Chambre que M. Lecour-Grandmaison avec 18.534 voix.

Voyez comment se pose la question de ce qu'on appelle la représentation proportionnée. On dit aussi le problème de la péréquation des circonscriptions. Vous comprenez qu'il y a là un problème extrêmement grave; ce sont ces questions auxquelles on ne pense pas, parce que si on y pensait, on se trouverait devant des problèmes délicats. Le département veut avoir ses 3 députés, car il y a quelque chose de très curieux, on est toujours antiparlementaire pour les autres, mais si on enlève un député du département tous les électeurs orient; on ne peut pas songer à diminuer la représentation d'un département.

D'ailleurs, la même inégalité de la représentation existe pour le Sénat, comme nous aurons à le voir dans la suite.

1) Le vote a lieu à la majorité.

Nous passons maintenant à une autre idée qui est celle-ci : le vote a lieu à la majorité.

A cette idée se rattachent deux propositions.

1°): il y a toujours lieu à élection, même pour un seul candidat.

1ère proposition: il y a toujours lieu à élection, même s'il n'y a qu'un seul candidat; il faut que les électeurs se transportent au scrutin et votent, même s'il n'y a pas de concurrence, cela peut se produire aujourd'hui pour des postes peu recherchés de conseillers d'arrondissement. La règle inverse est admise en Angleterre, où les élections se font en deux périodes : il y a le jour de la nomination, de la présentation des candidats, et le jour des élections; "nomination" c'est-à-dire qu'un certain temps jusqu'au jour de l'élection, on déclare sa candidature; si on est seul candidat, on ne dérange pas les électeurs, on est proclamé. Il y a eu ainsi dans les dernières élections anglaises 80 députés élus sans concurrent. Cela s'explique par ce fait qu'en Angleterre à la différence de ce qui a lieu en France la candidature doit être sérieuse, et pour assurer le sérieux de la candidature, on fait déposer au candidat l'équivalent de 15.000 francs; s'il n'a pas 1/8 des suffrages exprimés, ces 15.000 francs sont confisqués; évidemment vous sentez que c'est une mesure teintée d'esprit censitaire; le pauvre ne peut pas se présenter; seulement, comme je vous l'indiquais tout de suite l'exigence du caractère sérieux de la candidature permet l'élection au premier tour de scrutin, une idée à laquelle nous arrivons en effet.

Règle inverse en Angleterre.

2°) Il faut, pour être élu,

2ème proposition : il faut pour être élu au premier tour de scrutin, obtenir une certaine proportion

tenir une
rtaine pro-
rtion des
ffrages.

des suffrages; en France, cette règle existe pour toutes les élections, quelles qu'elles soient; au contraire, en Angleterre, celui qui a, au premier tour de scrutin, obtenu le plus grand nombre de voix est élu; si, par exemple, en Angleterre, nous avons 10 candidats, qu'il y en ait 9 qui obtiennent 1.000 voix, 800, 700, etc. et puis un autre qui arrive avec 2.000 voix, le candidat qui a 2.000 voix sur 100.000 est élu au premier tour de scrutin; au contraire, en France, il faut obtenir une certaine proportion des suffrages, telle est la règle générale.

majorité
solue au
emier tour.

En France pour être élu au premier tour de scrutin, il faut avoir la majorité absolue des suffrages exprimés; en outre, pour les élections à la Chambre, au conseil général, au conseil d'arrondissement, et au conseil municipal, il faut au premier tour de scrutin avoir le quart des électeurs inscrits, parce que l'on estime que pour représenter la circonscription, il ne faut pas avoir un nombre dérisoire de suffrages; cette règle est assez importante, en présence d'un fait assez fréquent, notamment pour les élections municipales, la grève des électeurs; vous comprenez parfaitement qu'il peut y avoir en cas de grève des électeurs, trois électeurs qui désobéissent à l'ordre de grève, qui iraient voter au conseil municipal, lequel serait élu par 3 voix.

est-ce
un suffrage
primé ?

Mais insistons sur cette idée qu'il faut avoir la majorité absolue des suffrages exprimés. D'abord, qu'est-ce qu'un suffrage exprimé ? C'est un suffrage valable. Les bulletins nuls, ceux qui sont blancs, par exemple, ceux qui portent un signe extérieur dont je parlais dans une précédente leçon (tache d'encre ou trou d'aiguille), ces bulletins n'entrent pas en compte.

Vous allez voir tout de suite l'importance : nous avons 10 votants, il y a 4 bulletins blancs ou nuls, restent 6 suffrages exprimés, par conséquent on est élu au premier tour de scrutin avec 4 voix, puisque les bulletins nuls ne comptent pas; au contraire, si les bulletins blancs ou nuls comptaient pour être élu au premier tour de scrutin, il faudrait avoir 6 voix.

Mais nous avons 1°) les inscrits; ce sont ceux qui figurent sur la liste électorale et qui ont le droit de voter; 2°) les votants qui sont venus mettre quelque chose dans l'urne; les suffrages exprimés ce sont uniquement ceux qui sont valables; il faut avoir la majorité absolue des suffrages exprimés valablement.

est-ce que
majorité

Qu'est-ce que la majorité absolue ? C'est plus de la moitié. Il faut avoir à soi tout seul plus de

absolue ?

suffrages que tous les autres candidats réunis; je dis plus de la moitié, très souvent on dit la moitié plus un, ce qui est faux, plus de la moitié, si nous avons 15 votants, on est élu avec 8 suffrages exprimés, ce qui est $7 \frac{1}{2}$ plus $\frac{1}{2}$. Si nous avons 10 électeurs, la majorité absolue c'est $5 + 1$.

Pourquoi majorité absolue ? Parce que à soi tout seul on a plus de voix que tous les autres candidats réunis.

Voilà la règle de toutes les élections en France pour être élu au premier tour de scrutin, il faut avoir plus de la moitié des suffrages exprimés.

Quand sera-t-on élu ? Il faut distinguer entre les diverses élections.

Quand est-on élu ?

Chambre et assemblées locales.

Majorité relative et majorité absolue.

A la Chambre, au conseil général, au conseil d'arrondissement, au conseil municipal, on est élu au premier tour de scrutin à la majorité absolue ou au second tour de scrutin avec la simple majorité relative; la majorité relative consiste en ce que le candidat qui la possède a plus de voix que son concurrent le plus favorisé; voyez la différence entre les deux majorités; majorité absolue : à soi plus de voix que tous les autres réunis; majorité relative : à soi plus de voix que le candidat le plus favorisé.

Par conséquent, si au second tour on a 3 voix sur 10 suffrages, alors que les autres n'en ont que 2, on est élu; 3 voix sur 10, majorité relative. Elle est apparue en cas de grève d'électeurs au conseil municipal, au second tour, on a eu un conseil municipal élu avec une voix, on a proclamé l'élection, mais un décret du président de la République est intervenu qui a dissout le conseil municipal.

Sénat et agents des conseils élus.

Pour le Sénat, premier tour majorité absolue, second tour, majorité absolue, 3ème tour, majorité relative. L'année prochaine, vous verrez au cours de droit administratif les élections des maires et des adjoints, premier tour majorité absolue, 2ème tour majorité absolue, 3ème tour majorité relative.

Le Président de la République est élu à la majorité absolue quel que soit le tour.

Pour l'élection du Président de la République, la majorité absolue est nécessaire à tous les tours de scrutin. Pour être élu président de la République, il faut avoir la majorité absolue à tous les tours, c'est-à-dire plus de la moitié des suffrages exprimés; par conséquent, vous voyez combien de tours de scrutin pour l'élection d'un président de la République.

En France, le président de la République est toujours élu depuis 1875 au premier tour ou au 2ème tour, mais pour l'élection de certains gouverneurs des Etats-Unis, il y avait quelquefois 80 tours de scrutin. Cette règle de la majorité absolue existe pour l'élection du Saint Père, on procède à des tours de

scrutin jusqu'à ce qu'un des cardinaux ait obtenu la majorité absolue; comme autrefois les élections duraient fort longtemps, on a pris la précaution de déclarer que tant que les cardinaux n'auraient pas élu le pape, ils ne pourraient pas sortir, ceci hâte la nomination.

Le scrutin de
ballotage.

Maintenant, il faut considérer le principe même du second tour de scrutin; le principe du ballotage a de très nombreux adversaires; d'abord, parmi les adversaires, les candidats eux-mêmes; vous comprenez que lorsqu'on a toutes les fatigues d'une campagne électorale, avec le surcroît que donne actuellement l'invention diabolique de l'automobile, on n'a pas d'excuse si on n'a pas été dans chaque commune faire un grand discours, et lorsqu'on arrive au jour des élections et qu'il faut tout recommencer, le candidat trouve cela épouvantable. Si bien que la loi de 1927 a raccourci la durée de ce supplice; autrefois le ballotage avait lieu 15 jours après, maintenant il a lieu 8 jours après le premier tour de scrutin.

Les inconvé-
nients.

Mais ceci est un point secondaire du ballotage; ce qui est important, c'est le marchandage auquel il donne lieu; il faut dire le mot, c'est quelquefois un marchandage d'argent; un candidat qui s'est présenté au premier tour et qui a eu un certain nombre de voix va trouver son concurrent le plus favorisé et lui offre de se retirer s'il veut lui rembourser les dépenses qu'il a faites. Mais ce marchandage est assez rare pour les élections législatives; on le voit aux élections du conseil général ou autres, où les frais sont moins importants.

Mais ce qu'il y a de plus grave, c'est le marchandage par places; le candidat va trouver le gouvernement ou ses représentants et leur dit de nommer un concurrent dans un poste quelconque pour qu'il se retire au 2ème tour. C'est aussi peu honorable que le marchandage d'argent.

Il y a ainsi des choses qui faussent le caractère de l'élection. Bref, le ballotage a beaucoup d'adversaires et on a fait remarquer aussi que le ballotage avec le suffrage universel est une invention du Second Empire. Il y avait ballotage avec le régime censitaire et c'était avec une poignée d'électeurs.

Maintenant comment la question se pose-t-elle ?

Position des
partis concer-
nant la sup-
pression du
second tour.

Il faut voir les choses comme elles sont; nous avons deux grands partis de gauche, les radicaux et les socialistes. Qu'est-ce qui arrive lorsque les radicaux et les socialistes présentent chacun un candidat au premier tour ? Au second tour ils s'entendent et font le cartel.

C'est ce qui se passe dans une quantité de

circonscriptions, les candidats modérés arrivent au premier tour avec un nombre de voix impressionnant, et au second tour ils sont battus, parce qu'il y a eu entente avec les candidats de gauche.

Aussi les partis modérés du centre et de la droite demandent la suppression du second tour de scrutin, tandis que les socialistes et les radicaux veulent pouvoir se présenter les uns contre les autres au premier tour et s'entendre ensuite.

Chaque parti compte s'il aura intérêt ou non au ballottage, jamais un député, un représentant quelconque ne se décidera; devant les avantages du ballottage il cherchera son intérêt ou celui de son parti. La question reste donc entière.

j) Système majoritaire et représentation proportionnelle.

La représentation proportionnelle est une idée un peu différente de celle du vote majoritaire.

Le système majoritaire est celui qui réserve la représentation tout entière au parti qui a, non point la totalité des voix, mais le plus grand nombre de voix; la totalité de la représentation à la pluralité des suffrages, c'est le système que nous avons aujourd'hui : les partis qui ont le moins de suffrages sont totalement sacrifiés.

Définitions.

Le système proportionnaliste est celui qui, au lieu de réserver la totalité de la représentation à la simple majorité du corps électoral, s'efforce d'assurer à chaque parti une représentation en rapport avec sa force numérique dans le corps électoral; il ne s'agit pas d'une proportionnalité mathématique, il s'agit d'une proportionnalité aussi approximative que le permet la réalité. La représentation s'efforce d'être proportionnelle aux partis, à leur importance numérique, à l'importance du nombre des députés qui s'y rattachent, à une opinion déterminée.

Dans le système majoritaire, la totalité des sièges appartient aux partis qui ont la majorité; d'ailleurs cette majorité peut être, soit la majorité absolue, soit la majorité relative. Au contraire, dans le système de la représentation proportionnelle, les sièges sont répartis entre les opinions politiques d'après le nombre d'électeurs que ces opinions ont réuni à la consultation électorale.

Différence de portée des deux systèmes au point de vue de la fidélité de la représentation nationale.

Essayons d'abord de comprendre ces deux systèmes avec des chiffres. Nous supposons d'abord le scrutin de liste (la question ne se posant véritablement qu'avec le scrutin de liste); dans un département comprenant 7.000 électeurs (il faut simplifier l'explication pour la rendre compréhensible), dans ce département, il y a à élire 7 députés. Les électeurs se divisent en trois partis que nous appelons : parti A,

Exemple
chiffré.

qui obtient 3.501 voix, c'est-à-dire la majorité absolue; Parti B qui obtient 2.499 voix, et Parti C qui en a 1.000.

Quelle va être la représentation avec le système majoritaire, celui qui est actuellement en vigueur et qui joue par exemple, pour le conseil municipal dans toutes les communes en France, sauf Paris ?

Avec le système majoritaire, le Parti A qui a la moitié plus une voix des électeurs a la totalité des sièges; les 7 députés appartiennent au Parti A et les autres partis qui ont la moitié moins 1 (3.499) n'ont rien. Voilà le système majoritaire.

Au contraire, avec le système de la représentation proportionnelle le Parti A, qui a un peu plus de la moitié des électeurs, aura un peu plus de la moitié des députés; nous lui donnerons par exemple 4, le Parti B en aura 2 et le Parti C aura le siège restant. Voilà la représentation proportionnelle en supposant qu'un parti a la majorité absolue.

Mais nous pouvons faire la même opération en supposant qu'un parti n'a que la majorité relative, par exemple, nous sommes au second tour, si un parti a 2.000 voix sur 10.000 alors que les autres partis n'ont que 1.000 ou 1.200 voix, le parti qui a 2.000 voix sur 10.000 emporte tous les sièges, puisque c'est lui qui a la majorité; voilà le système que nous avons aujourd'hui; nous pouvons avoir dans une ville un conseil municipal qui a été élu à la suite de divisions très ardentes dans une commune où il y a trois partis, nous supposons le parti socialiste, le parti radical et un parti de centre ou de droite; il peut y avoir une élection d'un parti par 3.000 voix sur 10.000 et par conséquent pendant 6 ans, la commune ne sera représentée que par la minorité.

Voilà le système majoritaire et le système de la représentation proportionnelle. Cet exemple est très frappant, surtout lorsqu'il y a élection à la majorité relative, c'est-à-dire à la simple pluralité des voix. Prenons ce chiffre de 7.000 électeurs avec 7 députés à élire, pour un parti qui a 1.001 voix, un autre qui a 999 voix, les autres totalisant 1.000 voix (nous prenons des hypothèses extrêmes) : c'est le parti qui a 1.001 voix qui aura les 7 députés. Au contraire, avec le système de la représentation proportionnelle, s'il y a 7 partis qui se partagent approximativement les 7.000 électeurs, chaque parti aura un élu.

Examen théorique des deux systèmes.

Quel est celui des deux systèmes auquel il convient de se rattacher ? Remarquez que nous faisons ici une étude de doctrine, une étude de principe, et que nous sommes bien obligés de nous demander quel

est le système qui est le plus juste, celui qui assure la représentation la plus exacte du pays, puisque nous avons à rendre hommage à la souveraineté nationale, que le peuple doit gouverner aussi directement qu'il est possible, qu'il doit par conséquent être représenté aussi exactement que possible; cependant il faut que je vous prévienne que dans les luttes politiques, ces considérations de justice, d'équité, d'exacte représentation, sont véritablement de peu d'importance.

Peu d'importance des considérations de justice dans les décisions des hommes politiques à ce sujet.

Ainsi, au moment où a été votée la loi de 1927 qui a supprimé la représentation proportionnelle pour revenir au scrutin uninominal majoritaire, scrutin d'arrondissement, la situation des partis était au début du débat sur la loi électorale la suivante : majorité considérable en faveur de la représentation proportionnelle, attendu que les partis socialistes depuis très longtemps étaient partisans, comme la droite et le centre, de cette représentation proportionnelle, parce que Jaurès leur avait dit : "La représentation proportionnelle c'est la justice, donc le parti socialiste doit être proportionnaliste".

Lorsque l'on a fait admettre la représentation proportionnelle en 1919, il y a eu une espèce de grand courant d'opinion qui avait été créé par une campagne très intéressante menée dans le pays par les hommes de tous les partis. C'est ainsi qu'il y avait une sorte de caravane qui parcourait la France et qui se composait d'hommes comme Jean Jaurès et Charles Benoist : vous voyiez des gens de toute opinion qui montaient à la tribune et tenaient le même discours; il y a des moments dans la vie des peuples où les considérations de justice peuvent l'emporter, mais en général, ce sont les considérations de parti qui dominent.

Mais revenons à la doctrine.

La représentation proportionnelle est un système juste.

Il semble que ce soit la justice même que chaque parti puisse faire entendre sa voix, d'une façon qui soit en rapport avec son importance dans le pays; sans doute le parti qui a la majorité dans le pays doit l'emporter au Parlement; mais n'est-il pas juste que la minorité puisse faire entendre sa voix ? Sinon la minorité sera opprimée, et si elle n'est pas représentée, elle sera opprimée sans phrase; si nous lui donnons, au contraire, une voix pour se faire entendre, cette minorité pourra entretenir l'espoir qu'elle pourra avoir quelqu'un qui ne sera pas dominé par les considérations d'étiquette de parti, et les députés du parti qui a la majorité se rendront compte qu'ils ne sont pas la totalité du pays et par conséquent, ils seront affranchis de la tentation de décorer leurs

fantaisies du nom de volonté nationale.

Chaque parti ayant la représentation à laquelle il a droit, il n'y a plus de récriminations, plus d'aigreurs, plus de raison pour des troubles dans la rue, pour des émeutes; nous avons ce que nous avons demandé, restons tranquilles.

Voilà en gros les avantages de la représentation proportionnelle.

Faiblesse des
objections
dressées con-
tre elle.

Cependant vous savez que ce système se heurte à des objections très fortes. Un de mes prédécesseurs dans cette chaire, qui a joui d'une grande notoriété, le professeur Esmein, disait : "La loi de la majorité est une idée simple qui se fait accepter d'emblée, elle présente ce caractère que d'avance elle ne favorise personne et met tous les votants sur le même rang". Cette phrase de M. Esmein est toute empreinte du caractère de l'homme que j'ai connu, dont j'ai suivi l'enseignement; c'était un savant incontestable, un éminent professeur, mais un professeur un peu à l'ancienne école, en ce sens qu'il édictait une doctrine comme s'il avait été le pape sur le siège de Rome, c'était un pontifex maximus; il croyait qu'il détenait la vérité, il avait une certitude sur toutes choses, alors que notre génération la cherche toujours.

Nous pouvons demander : "Pourquoi ce système est-il si simple"? Ce qui est simple c'est la tyrannie; qu'est-ce qui est plus simple que la royauté d'un nègre au centre de l'Afrique ? Par conséquent la simplicité n'est pas une qualité; ce qui est simple, c'est la cellule au fond de la mer, ce qui est complexe, c'est l'organisme humain, ce qui est simple c'est la brouette, pourtant inventée par Pascal, ce qui est compliqué, c'est l'auto, c'est l'avion; par conséquent le progrès se traduit toujours par une complication.

Le principe de la majorité, dit Esmein, se fait accepter d'emblée. Pourquoi ? Nous avons eu, il est certain, pendant des siècles cette règle simple, brutale : la totalité du pouvoir à ceux qui ont la pluralité des voix; mais il y a autre chose de très simple, qui remonte à la plus haute antiquité, c'est le cuicque suum "à chacun sa part".

Suivant une image un peu vulgaire, il y a 5 enfants autour d'un gâteau : 3 enfants habillés de rouge, 2 enfants habillés de bleu; les 3 enfants rouges disent : "Nous sommes la majorité, nous allons manger tout le gâteau". Au contraire, les 2 enfants bleus disent : "Nous sommes 5, nous partagerons le gâteau en cinq".

Le système proportionnaliste permet une représentation exacte de la Nation.

Il faut que le Parlement représente aussi exactement que possible la nation, avec tous ses partis, toutes ses opinions, comme une carte géographique représente le territoire. Donc la représentation proportionnelle, c'est la représentation véritable.

Mais ce qu'il y a de plus grave, c'est que le système majoritaire n'aboutit pas toujours à donner la majorité de la représentation à la majorité dans le pays et que très souvent il a assuré la domination dans le Parlement, d'un parti qui n'a que la minorité dans le pays.

Le système majoritaire représente infidèlement la Nation.

Si, en effet, on considère le résultat des élections depuis le début de la République, on s'aperçoit que si l'on additionne toutes les voix obtenues par tous les députés depuis l'extrême droite jusqu'à l'extrême gauche, la somme de ces voix représente une somme quelquefois inférieure à la somme des voix non représentées.

En 1881, pour 4.778.000 voix représentées, il y avait 5.000.000 voix non représentées.

En 1885, avec le fameux scrutin de liste, le total des voix obtenues par les députés était de 3.042.000; il y avait par conséquent 6 millions de voix non représentées.

En 1889, 4.526.000 voix représentées, 5.800.000 non représentées.

En 1893, 5.523.000 représentées, 5.930.000 non représentées

En 1898, 4.906.000 représentées 5.639.000 non représentées

En 1906, 5.223.000 représentées 5.937.000 non représentées

alors le Parlement, dans son ensemble, ne représente pas la majorité du corps électoral.

Le corps électoral c'est environ 10 millions sur 40 millions de Français, en gros; lorsqu'une loi est votée à une petite majorité dans le Parlement, cette majorité représente une minorité infime dans le pays; si on prend par exemple, les grandes lois qui ont amené des divisions profondes dans le pays, comme la loi sur les congrégations (je prends comme exemple ces questions cléricales et religieuses qui déchirent notre pays depuis des siècles), et si on additionne les voix obtenues par les députés de la majorité, on arrive à constater que cette majorité représente 2.500.000 électeurs sur environ 10 millions de Français. Nous disons que la loi est l'expression de la volonté nationale, ce sont des histoires de professeur : la loi est l'expression d'une majorité qui représente une minorité infime du pays. Remarquez que nous supposons que ces élus ont voté conformément

à la volonté de leurs électeurs, ce qui est bien souvent inexact.

Vous voyez donc comment la représentation à la majorité aboutit, très souvent à une contrefaçon démocratique du pays légal, qu'on a tant reprochée à la Restauration et à la Monarchie de Juillet. D'où cela vient-il ?

Pourquoi ?

Il y a deux causes : d'abord le système majoritaire et ensuite cette inégalité de la division des circonscriptions dont je vous ai parlé dans ma dernière leçon, ce qui fait qu'un député qui a 2.000 voix a la même influence que le député élu dans un autre département avec 20.000

Autres avantages de la représentation proportionnelle.

Si l'on veut la vérité sur le gouvernement par le pays, il faut la représentation proportionnelle, et il faut aussi le referendum ou plébiscite; nous verrons dans quelles conditions ont lieu ces referendums.

On a très souvent répondu qu'avec la représentation proportionnelle nous aurons 60 communistes à la Chambre; c'est l'argument qu'on a employé; mais je dis et j'ai dit à la Chambre qu'"un parti cesse d'être dangereux lorsqu'il est mesuré", et je crois que c'est une politique d'autruche, une politique d'imprudence d'écraser le parti communiste comme s'il n'existait pas en voulant en ignorer l'existence; au contraire, si nous avions 60 députés communistes, nous verrions que c'est un péril sérieux, nous ne le faisons pas représenter, il couve et prépare peut-être de mauvaises surprises.

Il y a autre chose, c'est que le parlementarisme c'est comme une injection d'huile camphrée, il calme, vous voyez ces fougueux députés communistes qui deviennent ensuite receveurs des contributions, ils perçoivent les impôts bourgeois, ils ne sont plus bouillants du tout.

Regardez ce qui s'est produit sous la Monarchie de Juillet sous le roi Louis-Philippe, il semble, d'après l'histoire un peu superficielle, que nous avons en 1830, et jusqu'à 1848, une grande époque de paix, paix bourgeoise, paix royale, mais il y avait perpétuellement des troubles dans les rues, des attentats contre le roi, contre la famille royale; des troubles à Grenoble, à Lyon, des émeutes qu'il fallait réprimer, la machine infernale, la rébellion; aujourd'hui, nous avons un discours violent à la Chambre, cela les soulage et c'est tout.

Les choses qui paraissaient extrêmement dangereuses il y a cent ans, ne le sont plus, parce que nous y sommes habitués: par conséquent la représentation proportionnelle assure non seulement à chaque parti

Difficultés
pratiques de
la représenta-
tion propor-
tionnelle.
Le quotient.

la représentation, mais encore assure la majorité du parti qui aura la majorité dans le pays.

Alors pourquoi y a-t-il des difficultés à la représentation proportionnelle ? C'est parce que la véritable représentation proportionnelle suppose essentiellement le quotient.

Qu'est-ce que le quotient ?

Supposons 10 sièges à pourvoir, 100.000 électeurs; on divise le nombre de voix exprimées ou masse électorale, par le nombre de sièges à pourvoir, masse des électeurs 100.000, sièges à pourvoir 10, quotient 10.000 et alors chaque parti aura autant de sièges que les électeurs lui auront donné de fois le quotient.

Supposons qu'un parti ait 60.000 voix sur 100.000, avec le système majoritaire ce parti a les 10 sièges; avec la représentation proportionnelle, chaque parti aura autant de sièges qu'il y a de fois le quotient, c'est-à-dire de fois 10.000. Nous supposons 2 partis, l'un ayant 60.000 voix, l'autre 40.000; avec la représentation proportionnelle, le parti qui a 60.000 voix aura 6 sièges et le parti qui en a 40.000 en aura 4, cela va tout seul; la difficulté vient de ce que les électeurs n'ont pas le bon esprit de se grouper en chiffres contenant un nombre exact de fois le quotient; si chaque parti avait, comme je vous l'indiquais tout à l'heure, un nombre de voix exactement contenu un certain nombre de fois dans le quotient, cela irait très bien : on fait la répartition, il reste ce qu'on appelle les "sièges en l'air".

La distribu-
tion des
"sièges en
l'air".

Il y a des sièges non distribués; toutes ces difficultés que vous voyez dans la représentation proportionnelle, viennent de la difficulté de distribuer des "sièges en l'air". Le plus mauvais système de répartition des sièges en l'air vaut mieux que le meilleur système de représentation majoritaire; il y a un système, qui pour ma part me paraît excellent, qui consiste à attribuer les sièges en l'air au parti qui n'a pas reçu de sièges à la répartition par le quotient, et qui a le plus grand reste non pourvu, mais pour ma part, je n'attache pas une grande importance à cette répartition. On ne peut pas prétendre arriver en ce qui concerne la représentation proportionnelle à une proportion mathématique; ceux qui réclament la proportionnalité mathématique ce sont les adversaires de la représentation proportionnelle, parce qu'ils cherchent la perfection de la chose afin de ne pas voir la chose elle-même.

Fonctionnement
de la représen-
tation propor-

Le système de la représentation proportionnelle fonctionne d'ailleurs en Belgique, en Allemagne, en Suisse, dans une quantité croissante de pays, mais

tionnelle à
l'étranger.

c'est assez difficile à expliquer. Par exemple, mettez les deux mains sur la table sans bouger et expliquez comment on fait le nœud de souliers ou le nœud de cravate. C'est l'expérience qui se produit dans les pays proportionnalistes, le système fonctionne, on en voit les résultats, et cependant il est difficile de les expliquer.

Loi du 21 juillet 1927 :

Voici maintenant l'exposé nécessaire de la loi du 21 juillet 1927 encore en vigueur aujourd'hui.

Scrutin uninominal

1°) Rétablissement du scrutin uninominal (art. 1er) : les membres de la Chambre des Députés sont élus au scrutin uninominal.

à deux tours

2°) Ballotage : (art. 3) nul ne peut être élu au premier tour de scrutin s'il n'a pas réuni 1° la majorité absolue des suffrages exprimés, 2° un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits. En cas d'égalité, le plus âgé est élu.

Nombre des députés.

Antérieurement avec la loi de 1889, l'intervalle entre le premier et le deuxième tour de scrutin était de quinze jours, aujourd'hui, d'après la loi de 1927, cet intervalle est réduit à huit jours.

3°) Le nombre des députés : en principe, il y a un député par arrondissement administratif, tel que l'arrondissement administratif est défini par la décret-loi du 10 septembre 1926.

Les arrondissements de Napoléon ont été refondus par ce décret-loi et on en a supprimé un certain nombre, mais cette règle "un arrondissement, un député", ne s'applique que si les arrondissements ont au moins 100.000 habitants; par conséquent, vous voyez bien quelle serait la règle automatique, un arrondissement a 100.000 habitants, il naît une petite fille, cette petite fille donne le droit à l'arrondissement d'avoir un député de plus, parce qu'il y a désormais 100.001 habitants.

a représentation des étrangers.

D'autre part, la loi du 21 juillet 1927 admet que l'on porte les étrangers dans le compte de la population. Par conséquent, la population étrangère qui ne vote pas peut donner à l'arrondissement le droit d'avoir un député de plus. C'est une chose anormale.

Pourquoi a-t-on admis cette règle en 1927 ? parce qu'il y avait des députés qui auraient perdu leur siège si on n'avait pas compté les étrangers, voilà tout !

On a dit "ces étrangers ont droit à cette représentation indirecte : ils ne votent pas, mais ils contribuent à la prospérité générale", mais tout cela est imaginé pour que ces députés ne perdent pas leur siège; c'est une règle qui ne se défend pas, la population française seule devrait être la base de la

représentation.

Le découpage
des circons-
criptions.

Seulement cette règle qu'un arrondissement a droit à un député supplémentaire s'il dépasse 100.000 habitants, ne joue pas automatiquement, et la loi fait le tableau des circonscriptions, c'est-à-dire qu'on ne pose pas la règle, mais qu'on ne se tient pas pour obligé de nommer un député supplémentaire si l'arrondissement dépasse 100.000 habitants. Par conséquent le législateur fait le tableau des circonscriptions en toute liberté. Si l'arrondissement a 100.000 habitants il a un député, mais s'il a plus de ce chiffre, le législateur ne se croit pas obligé de lui donner un député de plus; par exemple, Colombes, Courbevoie où il y a 139.000 habitants, n'ont qu'un député; à Corbeil où il y a 137.000 habitants, également.

Je vous ai parlé de cette commission du suffrage universel devant laquelle sont passés tous les députés, sauf les communistes; ils ont fait des propositions, et bien souvent au milieu du brouhaha d'une discussion il s'est trouvé des circonscriptions qui ont été tout étonné de voir figurer avec 2 députés, et si à Corbeil on n'a pas nommé deux députés dans la circonscription, c'est que le député a eu peur de ne pas être élu, ou d'avoir des concurrents susceptibles de lui faire perdre son siège.

On arrive ainsi à cette anomalie que pour le même nombre d'habitants, certains arrondissements ont deux députés, d'autres n'en ont qu'un.

Arbitraire et
improportionna-
lité de notre
système.

Il y a 20 circonscriptions qui ont moins de 40.000 habitants; il y en a 30 qui ont plus de 100.000 habitants; il y a donc 20 députés qui représentent moins de 40.000 habitants et 30 députés qui représentent plus de 100.000, par conséquent ce sont des fantaisies, de l'arbitraire, de l'improportionnalité, et on arrive ainsi à 616 députés.

LE PRINCIPE REPRESENTATIF

La démocratie française est proprement représentative.

La démocratie française est représentative.

On ne peut pousser jusqu'au bout tous les principes de la démocratie politique : si on le faisait, on arriverait au gouvernement direct par le peuple; la démocratie politique veut seulement que le plus grand nombre, rationnellement possible, d'individus participe aussi directement qu'il est rationnellement possible à la direction des affaires publiques.

Le système représentatif des systèmes si s'y oppose.

Le plus grand nombre possible de tous les êtres doués de raison et non indignes, par conséquent ni les enfants, ni les criminels, tous les hommes mûrs et aussi les femmes mûres; voilà l'ensemble des individus qui d'après le principe démocratique doivent participer à la gestion des affaires publiques. C'est le problème que nous avons déjà étudié. - Jusqu'à quel point doit être poussée cette intervention? C'est le problème que nous abordons maintenant. Nous disons que cette intervention doit être aussi directe qu'il est rationnellement possible. Dans la réalisation de ce principe, il y a diverses étapes :

1ère étape : tous les individus en aussi grand nombre qu'il est rationnellement possible feront tout eux-mêmes; ils feront les lois, ils nommeront les fonctionnaires et même ils statueront sur les procès.

2ème étape : ils participeront eux-mêmes directement à quelques actes importants qui seront définis par la constitution et dans les conditions définies par la constitution.

C'est le gouvernement semi-direct, ou système du référendum.

3ème étape : tous les citoyens n'accompliront eux-mêmes aucun acte positif de gouvernement et de l'administration, ils se borneront à choisir des hommes qui agiront à leur place et en leur nom, ils se borneront à choisir des représentants, c'est le système représentatif.

On voit donc les grands systèmes : système du gouvernement direct, le peuple fait tout lui-même; système du gouvernement semi-direct, ou système du référendum, le peuple fait lui-même certains actes importants, comme de voter la constitution ou de voter la loi capitale; système du gouvernement représentatif, le peuple ne fait lui-même que choisir des hommes qui agiront à sa place.

Le choix entre ces divers systèmes est déterminé par des conditions d'opportunité, par des considérations de milieu, d'éducation politique et aussi par

des considérations de possibilités.

I - Le gouvernement direct.

Le principe démocratique, qui vient d'être étudié, veut que le plus grand nombre possible d'individus participe le plus directement possible à la gestion des affaires publiques; il s'agit de déterminer en quoi consiste le caractère direct de cette participation.

En quoi
consiste-t-il?

Le choix des conséquences de cette affirmation est déterminé par des conditions d'opportunité, de milieu et d'éducation politique; l'application la plus complète, mathématique pour ainsi dire de cette affirmation est le gouvernement direct, c'est ce système dans lequel le peuple fait lui-même les lois, nomme les fonctionnaires et même exerce, dans les cas exceptionnels, le pouvoir judiciaire, c'est le système qui était préconisé par Rousseau, mais tout de même d'une façon un peu conditionnelle, il disait "S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement". Mais comme il n'y a qu'un peuple d'hommes, on peut en conclure qu'il ne peut pas se gouverner démocratiquement.

Le gouverne-
ment direct
dans les
démocraties
antiques.

Nous avons une application de ce principe d'abord dans les démocraties antiques. A Rome "le peuple tout entier sur le Forum"; seulement, dans les démocraties antiques, ce peuple comprenait les citoyens libres et excluait les esclaves; les esclaves, par conséquent, permettaient aux véritables citoyens de se consacrer aux affaires publiques; mais, surtout ce qu'il y a de plus intéressant comme curiosité, c'est le gouvernement direct dans certains petits cantons de la Suisse où le peuple fait les lois, nomme les fonctionnaires et jusqu'au XVIIIème siècle la Landsgemeinde jugeait les procès qui pouvaient aboutir à la peine de mort. Par conséquent le peuple tout entier exerce directement le pouvoir.

Système suisse de la
Landsgemeinde.

Le fondement de ce système n'est possible que dans les Etats minuscules, mais, dès qu'il y a plus de 20 à 30.000 citoyens, ce système ne peut pas fonctionner. Il consiste, en effet, dans ceci, que tous les citoyens en âge de porter les armes (c'est pour cela qu'on se rend à la Landsgemeinde avec un sabre) sont réunis dans une prairie, au fond d'une vallée, et là ils votent les lois, nomment les fonctionnaires, dont le premier est le Landamman c'est-à-dire une sorte de président de la République.

On devine comment une loi peut être discutée par un peuple assemblé dans une prairie. On nous dit bien que quelques mois avant la réunion les projets

sont distribués aux citoyens et que, lorsqu'un berger part dans la montagne pour mener son troupeau de moutons, il emporte, dans son baluchon, le projet de Code civil ou de Code de procédure et qu'il l'étudie en gardant ses bêtes, de sorte que, au jour de la réunion son vote est éclairé, il vaut mieux le croire !

Dans la salle du Conseil des Etats, au palais fédéral de Berne, un tableau assez émouvant représente la Landsgemeinde antique : à une table sont les magistrats, le clergé dit les prières avant de commencer les travaux, et le Landamman rend compte au peuple de la politique du canton au cours de l'année qui vient de s'écouler; on vote une série de lois, on nomme les fonctionnaires. Ce système a existé jusqu'à ces dernières années dans quelques cantons : Uri, Unterwalden, Glaris, Appenzell. Encore deux de ces cantons minuscules sont divisés en deux demi-cantons : Appenzell, Rhodes. Intérieures, Appenzell, Rhodes extérieures; - Unterwalden le Haut, Unterwalden le Bas.

En mai 1928, on a supprimé la Landsgemeinde d'Uri qui durait depuis 1291, c'est-à-dire plus de 700 ans. Il y a là un ensemble de circonstances qui méritaient d'être retenues : ce sont les socialistes, les démocrates qui se sont prononcés contre la démocratie directe, et ce sont au contraire les conservateurs et les réactionnaires qui étaient partisans du maintien du système de la Landsgemeinde. Pourquoi? Les démocrates disaient que le système de la Landsgemeinde oblige les citoyens à un dérangement important; en outre le vote dans la Landsgemeinde n'est pas libre puisqu'il est public, le vote se fait à mains levées ou bien par séparation des citoyens à la droite et à la gauche, il en résulte qu'on vote devant les magistrats, devant les chefs de partis, devant les patrons, devant les autorités sociales, et aussi devant le clergé. C'est pour ces différents motifs que les démocrates ont demandé la suppression de la Landsgemeinde.

De plus en 1291 et dans les quelques siècles qui ont suivi, les hommes qui se réunissaient étaient véritablement des citoyens d'Uri, des hommes de la vallée, tandis que les conditions sociales actuelles ont amené un brassage d'hommes : des chemineaux, des ouvriers d'usines sont venus, de sorte que ceux qui se réunissent ne sont pas seulement ceux qui possèdent les traditions de la vallée et la Landsgemeinde tendait à perdre son caractère. Ceci constitue une curiosité constitutionnelle.

Cantons où
il existe.

II - Le gouvernement représentatif.

Dans le système de la démocratie directe, le peuple lui-même fait tout; à l'opposé, dans le régime représentatif, le peuple ne fait rien, il se borne à choisir des hommes qui agissent à sa place.

Régime historique du système représentatif.

L'origine historique du régime représentatif se trouve dans l'Angleterre du XIII^{ème} siècle avec les chevaliers de Comté et les députés des bourgs, qui se réunissaient près des représentants de la noblesse pour donner des conseils au roi.

D'autre part, en France, nous avons eu les Etats généraux qui étaient une forme de régime représentatif, mais il leur manquait la périodicité, puisque de 1614 à 1789 il n'y a pas eu de convocation des Etats généraux.

Origine doctrinale.

Quant à l'origine doctrinale du régime représentatif actuel, elle se trouve dans Montesquieu "Esprit des lois", dans Mably, "Observations sur l'histoire de France et les droits publics de l'Europe".

Toutes les constitutions françaises, sauf celle de 1793, consacrent le régime représentatif; puis la constitution montagnarde de 1793 a fait place au système de la démocratie semi-directe; la constitution de 1875, sans affirmer aucune espèce de principe, applique et suppose le régime représentatif, puis notamment dans la loi du 25 février 1875, article 1^{er}, alinéa 1 : "Le pouvoir législatif est exercé par deux Chambres, la Chambre des Députés et le Sénat"; et article 3, alinéa 2 : "Le président de la République promulgue les lois qui ont été votées par la Chambre des Députés et le Sénat".

Critique de la démocratie pure.

A quel système convient-il de s'attacher et pourquoi rejetons-nous le système de la démocratie directe?

Nous avons indiqué à plusieurs reprises sur quel domaine positif il convient de se placer pour étudier toutes ces questions constitutionnelles : il faut un gouvernement qui soit le plus juste, qui produira le moins de mal, il ne faut pas s'occuper des questions purement théoriques et il ne faut pas introduire dans la discussion des problèmes politiques les méthodes mathématiques.

Pour quel motif rejetons-nous la démocratie pure? D'abord à raison de l'impossibilité matérielle dans un grand pays d'exercer la démocratie pure. On ne peut pas imaginer que 10 ou 12 millions d'hommes majeurs vont se réunir sur une place, fût-elle celle de la Concorde. Mais la question est de savoir si, à cette impossibilité matérielle nous devons ajouter le motif de l'incompétence du peuple. "Le peuple, a

dit Hagel, est cette partie de la nation qui ne sait pas ce qu'elle veut".

La réponse dépend 1°) du degré d'éducation politique du peuple, 2°) du degré d'intelligence du peuple, et cela dépend aussi des questions qu'on lui pose.

Limites dans lesquelles la consultation du peuple est possible et fructueuse.

Si nous posons au peuple une question de technicité, si nous lui demandons par exemple s'il approuve un Code de procédure ou une modification de la procédure, nous le dérangeons pour une chose qui ne l'intéresse pas, mais il est des questions que le peuple comprend parfaitement. Lorsque le peuple comprend la question il est juste de la lui soumettre.

La caractéristique de notre histoire de France c'est, par exemple, les dissensions religieuses; plaçons-nous en 1905 : à cette époque nous avons un régime qui dure depuis 1801, le régime concordataire, espèce d'entente entre le Saint-Siège et le gouvernement de la France, entente qui d'ailleurs donnait au gouvernement de la France des droits importants, notamment celui de nommer les évêques, le pape leur donnant seulement l'institution canonique; le gouvernement français choisissait des évêques, et lorsque la conduite de l'un d'eux devenait dangereuse pour la paix publique, on pouvait lui faire infliger un blâme par le Conseil d'Etat. En 1905, une loi qui supprime le Concordat pour établir la séparation de l'Eglise et de l'Etat; cette loi aurait pu être soumise au peuple. Je crois qu'il l'aurait rejetée. Le peuple français, en effet, dans son immense majorité est, encore aujourd'hui, concordataire.

Est-il alors conforme à la démocratie qu'un gouvernement fasse ce qui est contraire à la volonté du peuple? Ainsi, autre question, est-ce que le peuple veut les assurances sociales? Il comprend cette question, il sait s'il les veut ou ne les veut pas. En Suisse on avait imaginé un système d'assurances sociales, on l'a soumis au peuple qui l'a rejeté.

Ne pas consulter le peuple sur ces questions c'est contraire à sa volonté, à cette souveraineté du peuple dont on parle perpétuellement; si vous voulez savoir quelle est la volonté du peuple, demandez-la lui.

Mais en France, nous n'avons aucune concession faite au système de gouvernement direct, nous avons le régime représentatif qui est un des principes de la Révolution.

La Révolution avait construit cette représentation suivant les méthodes du droit civil; il y a une nation-personne, une nation qui a une personnalité, à cette nation-personne nous donnons la souveraineté

Le système français est exclusivement représentatif.

Préposé de la doctrine révolutionnaire.

que nous avons enlevé à l'ancien roi; mais cette personne n'acceptera pas elle-même cette souveraineté, elle chargera un mandataire d'exercer cette souveraineté à sa place, et vous voyez tout de suite quelle est la conséquence de cette doctrine : tout ce que fera le mandataire sera censé être la volonté du mandant; par conséquent la loi est bien juridiquement l'expression de la volonté nationale, même quand la loi va directement contre la volonté des citoyens.

Voilà quelle est la vraie doctrine de la représentation d'après la Révolution française. Un mandat donné à l'ensemble de la représentation par l'ensemble de la nation, et par conséquent nous rejetons l'affirmation qu'il y aurait un mandat donné par une circonscription particulière à l'individu que cette circonscription a élu. Il y a un mandat de la nation au Parlement, il n'y a pas mandat d'une circonscription au particulier que cette circonscription choisit.

Cependant cette théorie dite du mandat impératif, mandat par une circonscription au particulier a eu des partisans, notamment Victor Hugo qui n'est pas une autorité juridique, que cette expression de mandat impératif choquait et qui avait imaginé de dire "mandat contractuel" ce qui n'ajoutait rien, puisque le mandat est par définition un contrat; à certaines époques de notre histoire politique, les socialistes ont été aussi partisans du mandat impératif (Voir une doctrine du mandat impératif dans la Revue Socialiste tome 18, page 614).

Dans cette théorie juridique du mandat impératif 1° la circonscription pourrait imposer à son élu un programme et lui dicter des solutions; 2° en cas de doute, l'élu devrait s'inspirer de la volonté de la majorité locale; 3° les électeurs pourraient révoquer l'élu puisque c'est un mandat et ce système commence à s'introduire dans certains Etats particuliers de l'Union Nord Américaine, les électeurs pouvant révoquer les élus, même lorsque les élus sont des juges, c'est l'institution du "recall"; 4° l'élu est obligé de rendre compte; 5° il est responsable; 6° s'il est salarié, il est salarié par les électeurs et non point par le Trésor public. Remarquez bien que plusieurs de ces conditions ont été acceptées dans l'ancien régime pour les Etats Généraux; les élus avaient mandat impératif et en outre, c'étaient les électeurs qui leur payaient leur indemnité; il arriva même qu'une fois les électeurs de Dijon refusèrent de payer leur député en lui disant qu'ils ne lui devaient rien "pour la belle besogne qu'il avait faite".

Comment peut être exercé ce droit de révocation? C'est le point le plus important. Il y a certains

opposée au
mandat impé-
ratif.

La théorie
du mandat
impératif.

Le droit de
révocation du

représentant?

cantons suisses, notamment le canton de Turgovie où existe une révocation directe de l'ensemble de la représentation par l'ensemble des électeurs, c'est le système de l'Abberufungsrecht; d'autre part, dans la constitution des Etats particuliers du Reich allemand, au lendemain de la guerre, nous trouvons certaines applications de ce système de la révocation, notamment en Prusse, où le peuple peut, par un référendum révoquer la Diète; mais il y a aussi le système de la révocation individuelle dans laquelle, au moment de l'élection, l'électeur, représenté par un comité, reçoit de l'élus une démission en blanc, c'est-à-dire une démission non datée : si l'élus cesse de plaire aux électeurs, les électeurs envoient la démission au président de la Chambre. Ce système a été appliqué aussi il y a quelques années en Roumanie.

Le cas
Allemanne.

En France, il a eu quelques applications notamment pour un député qui s'appelait Allemanne; c'était le temps où le parti socialiste n'était pas unifié, il y avait dans l'Eglise socialiste une quantité de sectes, les guesdistes, les possibilistes ou broussistes et aussi les allemanistes. Allemanne fut élu à Paris, signa la fameuse démission en blanc; quelques électeurs se réunirent un jour chez le bistro et envoyèrent au président de la Chambre la démission en blanc; le président se douta de quelque chose et refusa la démission, puisque le mandat impératif est interdit; Allemanne se représenta alors devant les électeurs et fut réélu. Le plus souvent, en effet, la démission en blanc est dans les mains de personnalités sans mandat, de comitards quelconques.

Critique
du mandat
impératif.

Que faut-il penser du mandat impératif?

Sa prohibition
constante en
droit français.

Un point est certain, c'est la prohibition absolue du mandat donné par la majorité locale des électeurs à un représentant élu; cette prohibition est traditionnelle en France; le 14 janvier 1789, une déclaration royale déclare que les députés envoyés aux Etats Généraux n'accepteront pas de mandat; cette déclaration est répétée le 15 juin 1789, et, le 8 juillet, l'Assemblée Constituante déclare nuls tous les mandats qui ont pu être acceptés; comme les députés qui avaient reçu des mandats insistaient, Mirabeau leur dit : "Si vous avez des mandats qui soient inscrits dans des cahiers, vous n'avez qu'à déposer ces cahiers sur le bureau de l'Assemblée et à retourner dans le sein de vos familles; en effet, si vous êtes ici pour nous lire vos cahiers nous n'avons pas besoin de vous".

La constitution du 3 septembre 1791 titre I, section 3, article 7, dit : "Les représentants nommés dans les départements ne seront pas les représen-

Constitution
de 1875 =
prohibition
du mandat impé-
ratif mais
validité de
l'élection fai-
te sous cette
condition.

tants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat." Même texte en l'an III; nous arrivons ainsi à l'article 13 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés : "Tout mandat impératif est nul et de nul effet".

Je vous signale que nous nous trouvons ici en présence d'un de ces illogismes de la constitution de 1875; la règle est aussi vraie pour les sénateurs que pour les députés, et cependant elle se trouve dans la loi sur les députés parce que l'on y a pensé au moment où l'on faisait cette loi.

Remarquez bien la portée de la phrase : "Tout mandat impératif est nul et de nul effet". C'est la nullité du mandat et la validité de l'élection.

Voici l'explication : "N'élisez pas celui-là parce qu'il n'accepte pas de mandat impératif, mais moi j'accepte le mandat impératif et je vous donne ma démission en blanc"; alors celui qui accepte le mandat impératif, est élu en partie grâce à cette promesse, et qu'arrive-t-il? En vertu de notre législation positive, cette promesse est sans valeur, mais l'élection faite avec cette promesse reste valable.

Exemples
pratiques.

Nullité du mandat et validité de l'élection.

Dans le Var en 1894, un ancien général de la Commune, Cluzeret, avait accepté le mandat impératif; la question de la validité de l'élection n'a même pas été soulevée.

Je vous ai indiqué que pour Allemanne le président a refusé simplement la démission; cependant en 1846, la Chambre censitaire était beaucoup plus difficile et M. Drault, qui avait été élu à Poitiers, fut invalidé pour avoir écrit : "Je m'engage à soutenir le présent mandat". Vous voyez que la Chambre censitaire était bien plus difficile, mais il faut voir aussi les circonstances. Ce Drault avait été élu par une coalition de l'extrême droite et de l'extrême gauche; la majorité de la Chambre trouva alors que c'était immoral et invalide sous prétexte du mandat, mais surtout parce qu'elle n'admettait pas qu'un député représentât à la fois l'extrême droite et l'extrême gauche.

Théorie de
l'élection
simple choix.

La Chambre censitaire a d'ailleurs à diverses époques blâmé les programmes trop précis. Pourquoi? Parce que la bourgeoisie a une doctrine en ce qui concerne la représentation et que cette théorie est que l'élection est un choix; l'élection n'est pas un mandat, elle est le choix de l'homme qui est le plus capable de servir le pays. Par conséquent, dans ce système, dans cette doctrine de la bourgeoisie, l'élection n'aurait d'autre objet que de dégager l'élite de

la nation; dans cette théorie de l'élite on choisit le plus digne pour légiférer et gouverner, on lui dit: "Vous légiférerez et gouvernerez au mieux". Remarquez que cela se produit ou est censé se produire pour l'élection des juges, on était censé choisir sous la Révolution l'homme qui était le plus capable de rendre la justice, on estimait que l'élection est un simple choix.

Vous voyez bien cette idée de prohibition du mandat impératif, mais de la validité de l'élection entachée du mandat impératif.

Toutefois, il est évident qu'un homme qui a été élu grâce au mandat impératif est un mauvais élu.

Voilà le régime représentatif. Faut-il nier tout rapport entre la nation et la représentation? Faut-il accepter cette théorie de l'élection simple choix? Je ne crois pas; il faut admettre une sorte de rapport entre l'ensemble du pays et l'ensemble de la représentation, mais encore il faut donner à la représentation un certain droit de remontrance à l'égard de la souveraineté populaire, c'est-à-dire que la représentation a le droit de résister à une volonté qui peut paraître comme un caprice et à une volonté qui ne serait pas mûrement réfléchie. La représentation nationale ne représente pas seulement la généralité des électeurs à un moment donné, elle représente l'ensemble de la nation avec ses traditions, son passé et aussi son avenir, et par conséquent il faut lui donner le droit de résister au moins pendant un certain temps à la volonté du peuple; tout ceci est plus simple si nous avons une consultation directe du peuple, c'est-à-dire par la voie du referendum; en effet, c'est le 3ème système auquel nous pouvons arriver maintenant, le régime semi-direct ou referendum.

III - Le gouvernement semi-direct.

D'où vient cette expression de referendum? Elle est due au système des anciennes Diètes, notamment des Diètes germaniques où les députés statuaient "ad referendum", c'est-à-dire sous condition d'en référer à leurs mandants, c'est-à-dire à leur gouvernement. Vous savez, lorsque dans les marchés de bestiaux les métayers vendent une paire de boeufs ou l'achètent, ils se réservent "le maître", suivant l'expression consacrée; c'est ainsi que statuent les députés aux Diètes suisses, terre classique de la démocratie : le terme de referendum n'est pas employé; la consultation directe du peuple prend le nom de vote populaire ou plébiscite.

En France, l'expression de plébiscite a un sens tout à fait particulier; le plébiscite désigne l'ins-

Critique des théories concernant le système représentatif.

Le referendum et le plébiscite - Définitions - Origines -

Pays où existe
le referendum.

Etat présent
du droit fran-
çais: régime
représentatif
pur.
Pas de referen-
dum possible
sans revision
constitution-
nelle.

Rejet de tou-
tes proposi-
tions de
referendum.

titution de la démocratie césarienne, c'est-à-dire l'institution dans laquelle le peuple est consulté sur la continuation du pouvoir du César d'abord et ensuite sur une réforme, c'est-à-dire que dans la langue politique française, l'expression "plébiscite" contient un élément personnel; au contraire, en Suisse le mot plébiscite n'est pas entaché de cette tendance césarienne; je vous indique tout de suite que la terre classique de la démocratie semi-directe, c'est d'abord la Suisse, ensuite les Etats particuliers de l'Union nord américaine; vous savez que les Etats-Unis sont un Etat fédéral d'Etats particuliers qui ont chacun leur constitution intérieure; à l'intérieur de ces divers Etats on remarque une application extrêmement large du referendum; les constitutions européennes du lendemain de la guerre ont fait une place très large à la consultation populaire, notamment les constitutions particulières des Länder en Allemagne et aussi la constitution de Weimar qui est la constitution du Reich. Nous avons pu croire pendant un certain temps que l'Allemagne allait nous donner des leçons de démocratie, mais Von Papen et surtout Hitler ont détruit nos illusions sur ce point.

Le droit positif français actuel s'exprime dans ces propositions. A) La constitution n'admet que le régime représentatif pur. Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées: la Chambre des Députés et le Sénat, aucune place pour le peuple; et puis le président de la République promulgue les lois votées par les deux assemblées, il n'y a donc encore là aucune place pour le peuple.

B) Le referendum ou démocratie semi-directe ne pourrait être introduit en France comme institution que par voie de revision constitutionnelle. Il faudrait procéder à une revision de la constitution de Versailles par l'Assemblée nationale, comme nous le verrons à la fin de ce cours.

C'est ce qui a été décidé en ce qui concerne ce qu'on appelle le referendum de décision, c'est-à-dire le referendum qui consisterait à donner au peuple la décision sur une question déterminée.

Le 7 juin 1886, M. Cunéo d'Ornano déposa une proposition tendant à introduire le referendum dans nos institutions; cette proposition n'a pas été acceptée sous forme d'une proposition de loi parce que notre constitution admet le régime représentatif pur et, par conséquent, le referendum ne pourrait être introduit chez nous comme institution que par une revision constitutionnelle et que, C) il est impossible constitutionnellement de recourir en fait au peuple sur une question déterminée.

Mais voyez la différence : Cunéo dit : le peuple sera consulté toutes les fois que ce sera nécessaire, et les Chambres devant qui la question est posée sont embarrassées, elles disent : "Nous ne pouvons pas remettre au peuple le droit de décider parce que notre constitution admet le régime représentatif pur".

Le 15 décembre 1908, M. Archimbaud dépose une proposition tendant à soumettre au peuple la question de l'élévation de l'indemnité parlementaire de 2.000 à 15.000 M. Archimbaud avait été élu député de la Drôme sur cette question précise, il était l'adversaire de l'élévation de l'indemnité parlementaire. C'était, je crois, le père du député actuel; la Chambre décide alors qu'elle ne peut pas s'en remettre au peuple de cette question; je crois d'ailleurs que le peuple au sujet de cette augmentation de traitement l'aurait rejetée.

D) L'impossibilité, en dehors d'une revision constitutionnelle, d'introduire le referendum dans nos institutions permanentes ou d'y recourir en fait s'applique aussi bien au referendum de consultation qu'au referendum de décision. Le referendum de consultation est celui dans lequel les Chambres demanderaient son opinion au peuple se réservant de ne pas la suivre. Il est une institution impossible; si le peuple, en effet, se prononce en un sens déterminé, la Chambre ne peut plus se prononcer directement dans le sens inverse ! Cette juste solution a été adoptée sur une question déterminée le 3 juillet 1905, à propos d'une proposition d'un député des Alpes-Maritimes M. Flaminio Raiberti. C'était un député libéral du centre; en 1905, il déposait une proposition tendant à ce que le peuple soit consulté sur l'opportunité de la séparation des églises et de l'Etat et il essaya de faire sa proposition toute petite en disant : "Demandez son opinion au peuple et ensuite vous statuerez". Il savait bien que si le peuple s'était prononcé, cela aurait été contre la séparation, et qu'ensuite la Chambre n'aurait pas pu se prononcer pour.

En 1912, M. Pugliesi-Conti déposa une proposition tendant à introduire dans nos institutions le referendum de consultation in abstracto; également on décida que cette proposition ne pouvait être acceptée que sous la forme d'un vœu de revision.

Maintenant il faut étudier le referendum en lui-même.

Le referendum est évidemment plus en harmonie avec le principe démocratique que le régime représentatif pur, il évite le despotisme des assemblées et

Examen des avantages et des inconvénients du referendum.

assure la concordance entre la majorité parlementaire et la majorité dans le pays; ce n'est pas douteux, c'est un instrument de pacification, de stabilité publique.

Y a-t-il des objections? 1°) Le referendum n'est pas éclairé. - Mais il est indéniable que le referendum peut parfaitement répondre sur une question concrète.

2°) Il n'est pas précédé par une discussion. - En Suisse, avant le referendum on fait une campagne d'affiches.

3°) Le referendum fatiguerait le peuple. - C'est vrai; en Suisse, on en a abusé; il y a des questions sur lesquelles le peuple ne répond pas; par exemple, on l'a consulté sur la question des sièges dans les magasins pour les dames employées, la proportion d'abstentions a été énorme. Il ne faut consulter le peuple que sur de grandes questions.

4°) Il est coûteux. - En effet, cela représente une certaine somme de millions pour organiser le referendum dans l'ensemble d'un pays; s'il est juste, ce sera bon marché il est vrai; si on avait établi un referendum pour les assurances sociales, le peuple aurait voté contre, et cela aurait été une économie.

5°) On dit que le referendum déconsidérerait le Parlement. - C'est absolument faux; en Suisse les parlementaires sont considérés et cependant le peuple leur donne tort très fréquemment; mais les deux choses vont de pair en ce sens que les électeurs peuvent choisir des hommes qu'ils estiment en se disant qu'ils élisent un honnête homme, mais que si cet homme fait une chose qui leur déplaît, ils rejettent sa décision par le referendum.

Un autre argument décisif de notre politique française c'est que le referendum amènerait aux coups d'Etat. C'est un peu absurde : nous vivons sous le souvenir perpétuel du 2 décembre 1851. Il ne faut pas faire la politique seulement avec des souvenirs.

Expérience
historique
de cette
institution.

Passons maintenant à l'étude de l'expérience pratique de cette institution.

En France, nous n'avons eu qu'une seule expérience du referendum législatif, dans la constitution monarchique du 24 juin 1793, mais nous avons eu une expérience assez étendue du referendum constitutionnel, c'est-à-dire du referendum en matière de constitution.

En France :
le referendum
constitutionnel.

Dans une de ses premières séances, la Convention proclama le principe qu'il n'y a pas de constitution si elle n'est pas acceptée par le peuple; ce principe ne fut cependant pas appliqué à la suppression de la royauté et à la proclamation de la République, que la

Révolution et Empire.

Convention opéra par un décret, mais dès qu'il y eut des constitutions, c'est-à-dire au 24 juin 1793 d'abord, ensuite au 5 Fructidor de l'an III, le peuple fut consulté. Vous savez que la constitution du 24 juin 1793 quoiqu'ayant été acceptée à une énorme majorité, ne fut jamais mise en oeuvre.

Nous avons ensuite les sénatus-consultes appuyés sur les plébiscites sous le Premier et Second Empire.

Deux questions se posaient au peuple : 1ère question : Est-ce que le peuple veut la continuation du pouvoir de Napoléon Bonaparte? 2ème question : Est-ce que le peuple approuve tel sénatus-consulte opérant telle modification constitutionnelle?

Quand y avait-il eu lieu à plébiscite? Quand un simple sénatus-consulte suffisait-il?

Le Peuple devait être consulté lorsqu'il y avait modification dans un point fondamental de la constitution. Sous le Second Empire, on disait : "Lorsqu'il était touché à l'une des cinq bases de la constitution". Ces bases de la constitution étaient celles qui avaient été énumérées par Louis-Napoléon Bonaparte dans sa proclamation du 2 décembre 1851; c'était notamment : un chef de l'Etat élu pour 10 ans, des ministres dépendant exclusivement du pouvoir exécutif, un Sénat comprenant toutes les illustrations du pays, un corps législatif élu par le suffrage universel, sans scrutin de liste qui fausse l'élection, un Conseil d'Etat composé des hommes d'Etat les plus distingués.

Chaque fois qu'il était touché à l'une de ces cinq bases, le peuple devait être consulté. Il fut consulté au mois de novembre 1852 lorsque, à la place du président de la République élu pour 10 ans, on établit un empereur héréditaire. Le peuple fut également consulté en 1870, lorsque fut instituée la responsabilité politique des ministres devant le corps législatif.

Les plébiscites du Premier Empire sous Napoléon Ier se faisaient au moyen de signatures apposées sur des registres, ces registres étant déposés dans les mairies, chez les notaires, dans une quantité d'endroits déterminés et les citoyens allaient apposer leur signature dans la colonne de "oui" ou de "non". Sous le Premier Empire, le vote n'était donc pas secret; au contraire, sous le Second Empire le vote était secret : au plébiscite qui approuva l'acte du 2 décembre 1851, chaque citoyen reçut deux bulletins blancs sur lesquels il y avait imprimé sur l'un "oui", sur l'autre "non" et l'électeur mit dans l'urne le bulletin qui lui plaisait. L'orgueil des républicains de l'époque était de conserver par devers eux le

Formes des
plébiscites
sous les deux
Empires.

bulletin sur lequel il y avait "oui". C'était un point d'honneur.

Le referendum
législatif de
la constitu-
tion de 1793.

Je vous ai indiqué cette tentative de referendum législatif qui avait eu lieu dans la constitution montagnarde du 24 juin 1793; cette constitution n'a jamais été appliquée; par conséquent, nous n'avons jamais eu en France de referendum législatif et cependant cette constitution a joué un très grand rôle par l'influence qu'elle a eu notamment en Suisse; elle est apparue doctrinalement comme très importante.

Formes du
referendum.

Comment se présente le referendum?

Antérieur ou
postérieur

Il est dit tout d'abord "antérieur" ou "postérieur"; il est postérieur lorsqu'il a à statuer sur un acte d'une autorité, cet acte ayant été définitivement rédigé; par exemple la constitution montagnarde, ou la constitution directoriale du 5 Fructidor de l'an III, la Convention les vote et ensuite le pays dit oui ou non. - Il est antérieur lorsque le peuple donne mandat à une autorité, individu ou assemblée, de rédiger un texte d'après des principes déterminés. Il y a eu referendum antérieur au sujet de la constitution du 14 janvier 1852, attendu que dans cette proclamation du 2 décembre 1851 Louis-Napoléon Bonaparte fait demander au peuple réuni 13 jours après, de lui donner mandat de faire une constitution sur certaines bases suivantes.

obligatoire ou
facultatif.

Le referendum est dit "obligatoire" ou "facultatif". Il est obligatoire lorsque, sur des matières déterminées, le peuple doit être nécessairement consulté. Il est facultatif, au contraire, lorsque la consultation du peuple dépend de certaines volontés.

Autorités dont
il émane.

Il est facultatif de la part des assemblées. Voilà une assemblée qui est embarrassée, qui se demande si elle exprime directement la volonté du peuple, alors elle décide que le texte qu'elle émet sera soumis à l'approbation du peuple.

Il est facultatif de la part d'un peuple, c'est-à-dire qu'une loi ayant été votée, le peuple ou une partie du peuple demande que ce texte lui soit soumis; en Suisse, ce referendum facultatif de la part du peuple prend le nom de "veto populaire".

Il peut être aussi facultatif de la part du Chef de l'Etat, et c'est ce qui a lieu dans la constitution allemande de Weimar.

Referendum et
initiative
populaire.

Le referendum peut prendre aussi la forme de l'initiative populaire, c'est-à-dire que des individus prennent une initiative, rédigent un texte ou une proposition, et s'ils sont un certain nombre à prendre l'initiative, cette proposition est soumise au peuple. L'initiative est dite formulée ou non. Elle est formulée lorsque l'initiative rédige un texte définitif,

elle est non formulée, lorsque simplement le peuple prend l'initiative d'indiquer des principes suivant lesquels les assemblées doivent rédiger des textes.

Voyons les pays où existent ces referendums.

Droit comparé=

dans les Etats
américains,
fréquence du
referendum.

La patrie du referendum c'est la Suisse; mais le referendum existe aussi aux Etats-Unis; il existe dans le domaine législatif, mais dans les Etats particuliers seulement qui forment l'Union Américaine; il est inconnu dans le domaine législatif de la confédération.

Le referendum est très développé dans ces Etats qui composent la confédération américaine, et notamment à raison de la déconsidération des assemblées particulières des Etats. Un Anglais qui a tenu une grande place dans son pays, qui a été notamment ambassadeur d'Angleterre aux Etats-Unis, M. Bryce, a écrit un livre intéressant sur la "République américaine", ce livre est traduit en français; il explique que les Américains vivent avec leurs Parlements locaux comme la "vigne vit avec le phylloxera", c'est-à-dire comme avec un véritable fléau; il indique aussi que les Américains se sont efforcés de dresser des barrières autour de ces Parlements "comme on dresse des barrières pour limiter les dégâts des lapins sur les récoltes"; notamment nous avons dans ces Etats particuliers des constitutions interminables, parce que les principes étant mis dans la constitution, ils sont à l'abri des Parlements locaux déconsidérés, notamment, ils ne peuvent pas statuer sur les banques d'émission parce que si on leur permettait de légiférer sur les banques, ils se feraient payer pour donner des privilèges.

Pourquoi insérer ces dispositions dans la constitution? Parce que le texte est à l'abri puisque, lorsqu'il s'agit de modifier une constitution, on nomme ce qu'on appelle une Convention, c'est-à-dire une assemblée qui va siéger pendant quelques semaines, comportant des hommes qui ont des occupations, banquiers, commerçants, propriétaires, qui acceptent d'aller pendant quelques semaines dans une Convention et de revenir ensuite à leurs affaires; au contraire, le métier ordinaire de politicien est déconsidéré aux Etats-Unis, et alors parmi les barrières que l'on met autour des Parlements, il y a le referendum.

D'ailleurs, il faut reconnaître qu'il y a aux Etats-Unis un véritable abus des referendums, on vote à la fois sur 30 ou 40 lois; dans ces conditions, le referendum ne représente pas grand chose; le bulletin est énorme et l'électeur ne le lit pas toujours en entier.

En Suisse,

En Suisse le referendum existe sous toutes les

également.

formes; d'abord il est obligatoire, en ce qui concerne les constitutions, soit la constitution fédérale, soit les constitutions des cantons, c'est-à-dire des Etats particuliers qui composent la confédération helvétique.

On met quelquefois dans la constitution des choses extraordinaires, on y a mis notamment qu'il est défendu d'abattre des animaux sans les avoir préalablement assommés : alors le peuple s'est prononcé sur la question de savoir si on pouvait abattre les animaux sans les avoir préalablement assommés; c'était un mouvement anti-sémitique parce que dans la religion juive, on ne doit pas manger d'animaux qui ont été assommés avant d'être tués. Le tribunal fédéral a même statué aussi sur la question de savoir si on pouvait saigner les poules sans les avoir préalablement assommées; il a déclaré qu'on pouvait tuer une poule, un canard ou une oie sans l'avoir préalablement assommé. Par conséquent, vous voyez que la sensibilité de la Suisse s'est arrêtée à l'espèce bovine et à l'espèce ovine.

Application du
referendum
aux traités
internationaux.

En ce qui concerne le pouvoir législatif, nous avons toutes les formes du referendum : obligatoire, facultatif, veto, initiative populaire, et je vous fais remarquer une application extrêmement grave du referendum, le referendum est applicable aux traités internationaux. Il en résulte que de très graves complications peuvent se produire dans la diplomatie et notamment en ce qui concerne les fameuses zones franches. Lorsque Napoléon fut vaincu, les monarchies victorieuses imposèrent à la France, dans le traité de 1815, des dispositions assez humiliantes qui diminuaient sa souveraineté dans certaines régions voisines de la Suisse, notamment en ce qui concerne la douane et la possibilité d'avoir des troupes dans ces zones.

Les zones
franches.

A la fin de la guerre de 1914, la France n'était plus vaincue, alors le traité de Versailles décida que la France serait affranchie de cette humiliation des traités de 1815. Seulement le traité de Versailles l'a décidé d'une façon absolument stupide, puisqu'il a dit : "La France sera affranchie des zones par une entente avec la Suisse". Or, la Suisse n'était pas partie au traité de Versailles; véritablement, nous vivions au moment du traité de Versailles dans une espèce d'idéalisme juridique qui nous a coûté cher. On a mis dans le traité certaines précisions au sujet du crâne d'un sultan que l'Allemagne doit rendre à un roi nègre, un exemplaire du Coran qui était à rendre à je ne sais plus qui... et lorsqu'il s'agit des zones, les nations victorieuses disent : "La France s'arrangera avec la Suisse".

Tout de même, nous sommes arrivés à un moment à une entente avec le gouvernement helvétique, nous avons eu un traité avec la Suisse, par conséquent, la question des zones pouvait être considérée comme réglée, mais le peuple suisse a rejeté l'arrangement, de sorte que nous sommes toujours au même point, et alors le gouvernement français a cru habile de saisir la Cour de justice de La Haye en disant : "Nous allons rendre hommage au droit". Mais la Suisse ne nous en a pas été reconnaissante et c'est là une erreur sur laquelle j'appelle toute votre attention; tout ce contentieux international, tous ces procès que nous avons sont loin d'assainir l'atmosphère internationale, il y a à l'heure actuelle un débat entre le Danemark et la Norvège au sujet du Groenland; évidemment le Groenland est une terre couverte de glace, une terre sur laquelle se trouve une côte où il fait nuit pendant 8 mois de l'année, mais il paraît qu'il pourrait y avoir du charbon, du pétrole, etc... et le Danemark et la Norvège revendiquent cette terre devant la Cour de La Haye; au lieu d'être en état de pacification, ces deux nations ont chacune un délégué qui ne se saluent pas, qui créent des incidents à chaque audience, etc...

De même lorsqu'il s'est agi de créer une institution dont les destinées sont singulièrement secouées, "la banque des règlements internationaux", la Belgique a demandé qu'on crée cette banque sur son territoire, on refuse l'établissement en Belgique et nous la donnons à la Suisse qui nous l'a demandée. C'est la banque de Bâle. Une fois qu'on a eu accordé cette satisfaction à la Suisse, celle-ci nous dit : "Pardonnez-moi je ne puis vous l'accorder que pour 50 ans au plus, parce que si c'est pour plus longtemps il faut consulter le peuple".

Vous voyez que le referendum en matière de traité a quelque chose d'extrêmement dangereux et d'excessif.

En Allemagne =

Au lendemain de la guerre, la constitution d'Autriche, celle de Tchécoslovaquie, celle d'Irlande, de Lithuanie, de Lettonie, de Finlande, de Grèce, etc... ont admis sous diverses formes le referendum, mais ce qui est très remarquable, c'est la mission attribuée au referendum par la constitution allemande de Weimar art. 73 et par diverses constitutions de pays allemands, notamment par la constitution prussienne, art. 113.

Procédure du referendum.

Dans le Reich, le referendum peut être demandé : 1° par le président du Reich; nous avons là par conséquent quelque chose de très important, de très intéressant, une espèce d'appel au peuple, par un prési-

dont élu par le peuple; cette faculté donne au chef de l'Etat allemand une situation extrêmement importante qui pourrait devenir dangereuse.

2° Par un tiers du Reichstag.

3° Par un dixième des électeurs.

Nombreuses applications

La procédure a été fixée par une loi du 27 juin 1921; il y a eu plusieurs applications de ces dispositions en 1926 : le referendum sur l'expropriation des princes qui n'ont pas été expropriés, parce qu'il manquait 5 millions de voix; le plébiscite du croiseur cuirassé; c'était une initiative communiste tendant à arrêter la construction des navires de guerre en 1928: elle n'a pas réussi.

notamment à propos du plan Young.

En 1929, le plébiscite Hugenberg, plébiscite nationaliste; il s'agissait de mettre en accusation les ministres qui avaient accepté le plan Young et qui n'avaient pas protesté avec assez d'énergie contre ce qu'on appelle le "mensonge des responsabilités". Il fallait un dixième des électeurs pour que la question fût soumise au referendum, il y eut plus de 14 millions d'électeurs qui signèrent l'initiative.

Voyez bien par conséquent quelle est l'importance de cette manifestation. Qu'est-ce que le plan Young? C'est une réduction des réparations. Chaque fois qu'il y a un plan, c'est pour réduire la dette des réparations. Remarquez que le plan Young, le plan Dawes ce sont les Américains qui les ont mis en œuvre; chaque fois que les Américains sont intervenus dans nos affaires, cela a été pour obtenir une diminution de nos créances, ils sont intervenus pour que nous ne soyons pas payés par l'Allemagne, ce qui ne les empêche pas à présent de réclamer pour être payés par nous.

Le plan Young était une diminution de la dette des réparations de l'Allemagne, par conséquent le plan Young pouvait être considéré comme une victoire par les Allemands raisonnables, comme une première étape vers la victoire tout au moins; cependant quelques millions d'électeurs ont demandé la mise en accusation des ministres qui ont accepté le plan Young. Essayez en France une initiative quelconque, essayez de réunir des signatures, essayez d'en réunir 4 millions, vous verrez comme c'est facile. Par conséquent 4 millions de citoyens ont voté mais dans la seconde étape, ces 4 millions de votants ne se sont pas beaucoup augmentés, on est arrivé à 6 millions. C'est là un fait extrêmement grave, surtout lorsque quelque temps après il y a une élection hitlérienne formidable.

Caractère fréquemment

Il y a eu des initiatives de dissolution d'assemblée, notamment initiative de dissolution de la Diète

modéré du
referendum.

de Prusse; très souvent, et c'est un point sur lequel je veux insister, le referendum s'est montré antiétatiste; dans la confédération australienne, nous avons eu à plusieurs reprises des assemblées à peu près exclusivement travaillistes, et la politique travailliste des assemblées est très souvent corrigée par le referendum. Je vous signale, en outre, le rejet par le peuple suisse du système des assurances sociales; par conséquent le referendum est très souvent modéré et économique et aussi libéral. Donc nous pouvons dire que le préjugé théorique favorable qui résulte de l'examen du referendum est très largement confirmé par l'expérience.

IV - L'organisation pratique de la démocratie représentative.

Nous allons maintenant étudier le système français organisation pratique de la démocratie représentative, et nous allons étudier la représentation nationale avec le Parlement.

Le Parlement.

Le Parlement est l'organe qui dans toutes les constitutions a pour mission de faire les lois. Dans le régime parlementaire, cet organe a, en outre, pour mission de contrôler le gouvernement. Dans les démocraties, le Parlement est élu et entièrement élu; dans des régimes qui ne sont pas entièrement démocratiques, il y a souvent une partie du Parlement qui n'est pas élue. Je veux parler de la Chambre Haute, par exemple; à l'heure présente, en Angleterre, la Chambre des Lords est composée de membres nommés par le roi et à titre héréditaire.

Sa suprématie.

Le Parlement est le premier organe de l'Etat, dans les régimes démocratiques; c'est le principe de la suprématie du Parlement; d'où vient-il? Il vient des motifs politiques; c'est le peuple qui a la plus grande force et le Parlement étant l'émanation la plus directe du peuple, c'est le Parlement qui est le premier organe constitutionnel. Mais cette suprématie se construit juridiquement avec les principes de la Révolution: la nation est souveraine. Or, le Parlement a un mandat de la nation, par conséquent c'est le Parlement qui est l'émanation la plus directe, la plus immédiate de la souveraineté.

En quoi et comment se manifeste cette suprématie?
C'est le Parlement qui prend toutes les décisions,

qui exerce une influence déterminante sur la vie nationale et qui détermine l'action de tous les autres organes de l'Etat; en ce qui concerne la loi, le Parlement la fait seul et sans contrôle.

Dans notre constitution de 1875, ce sont les deux Chambres du Parlement qui, se réunissant en Assemblée nationale à Versailles, exercent le pouvoir constituant; dans notre régime parlementaire, c'est le Parlement qui contrôle le gouvernement; enfin c'est le Parlement qui fait le budget, c'est-à-dire qui arrête les dépenses et recettes de l'Etat.

Constitution
du Parlement :
dualité des
Chambres.

Considérons maintenant ce Parlement. Comment va-t-il être constitué?

Ce qui frappe d'abord dans la constitution du Parlement français, c'est qu'il est divisé en deux Chambres. Voilà donc le principe du bicaméralisme, de la dualité des Chambres.

On dit très souvent qu'il y a une Chambre populaire et une Chambre Haute, et on appelle Chambre Haute la seconde Chambre, Sénat, Chambre des Pairs, Chambre des Lords, etc... Mais cette expression de "Chambre Haute" est souvent employée à titre de déférence protocolaire, et ne se traduit pratiquement par aucune prérogative efficace; de sorte qu'on peut dire l'autre Chambre, la seconde Chambre, et en principe les Chambres sont égales.

En France, la
tradition répu-
blicaine est
favorable à la
Chambre unique.

Considérons en lui-même le principe de la division. Nous voyons que la tradition républicaine fut la Chambre unique; la Constituante avait adopté le principe que la nation était une, sa représentation devait être une et dans la constitution monarchique du 3 septembre 1791, qui était imprégnée des principes démocratiques, elle n'a établi qu'une seule Chambre qui s'appelait la Législative. La Convention, dans la constitution montagnarde du 24 juin 1793 n'a établi qu'une seule Chambre; la République de 1848 dans la constitution du 4 novembre n'a établi qu'une seule Chambre, la Législative.

Les régimes
autoritaires
préfèrent deux
Chambres.

La tradition monarchique, au contraire, établit deux ou plusieurs Chambres. Réaction du 5 Fructidor de l'an III : Conseil des Cinq-Cents, Conseil des Anciens : Comte, Empire : Tribunat, Corps législatif, Sénat. Charte de 1814 et Charte de 1830 : Chambre des députés et Chambre des Pairs. Second Empire, Corps législatif, Sénat.

Les inspirateurs de la constitution de 1875, notamment le duc Victor de Broglie, dans ses "Vues sur le gouvernement de la France", M. Prévost-Paradol dans "sa France nouvelle" étaient partisans de la dualité des Chambres et l'Assemblée nationale considérait l'existence d'une seconde Chambre comme

l'essence même de la constitution qu'elle était appelée à élaborer.

Importance du
Sénat avec
les Chambres
de 1875.

Loi du 13 mars
1873.

Je vous rappelle que dans la loi du 13 mars 1873 loi dont je vous ai parlé lorsque je vous ai exposé comment la France a été gouvernée de 1871 à 1876, l'Assemblée nationale avait prêté une sorte de serment du Jeu de Paume dans son article 5 : "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". Par conséquent, en 1873, nous ne savons pas si nous aurons la République ou la Monarchie; mais nous savons que nous aurons une Seconde Chambre, et je vous ai indiqué aussi que la loi sur l'institution et l'organisation du Sénat a été votée le 24 février 1875, tandis que la loi sur l'organisation des pouvoirs publics qui disait que nous sommes en République, n'a été votée que le lendemain 25 février.

Hostilité des
républicains
au Sénat.

Par conséquent, vous voyez toute l'importance essentielle que l'Assemblée nationale attribuait à l'existence d'une seconde Chambre. Mais contre cet article 5 de la loi du 13 mars 1873 s'est formée l'unanimité du bloc républicain : 313 républicains de l'Assemblée nationale ont voté contre ce principe. L'Assemblée nationale a réussi à voter l'institution du Sénat, en grande partie grâce à l'action de Gambetta.

Rôle de conciliateur de
Gambetta
"le grand conseil des communes de France".

C'est un phénomène intéressant de voir quels sont aujourd'hui les hommes qui célèbrent avec enthousiasme la mémoire de Gambetta : ceux qui ont continué sa tradition gardent le silence et ceux qui l'ont combattu ou tout au moins leurs fils, sont les premiers à l'exalter et à vouloir en quelque sorte accaparer sa mémoire.

Gambetta en réalité, était essentiellement un modéré, et pour répondre à ceux qui combattaient cette seconde Chambre, il dit : "Le Sénat sera le grand conseil des communes de France". Il n'y a pas d'exposé doctrinal et historique en faveur de l'institution d'une seconde Chambre qui vaille le discours que Gambetta prononça pour faire accepter l'institution du Sénat. Il a dit également : "Il faut sérier les questions, repousser l'esprit d'absolu", et c'est lui qui a inventé le mot "d'opportunisme", "il faut faire aboutir des questions quand le terrain est mûr pour les faire accepter". Gambetta était partisan par exemple, de la défense nationale et c'était un patriote vibrant; bref à beaucoup de points de vue, c'était l'opposé de ceux qui le célèbrent aujourd'hui officiellement. Si le Sénat a été accepté, si à ses débuts il n'a pas eu une opposition violente c'est en

Certains partis ont proposé ou proposent encore la suppression du Sénat.

grande partie au rôle de Gambetta qu'on le doit.

Au lendemain de l'application de la constitution de 1875, le parti radical mettait en tête de son programme la suppression du Sénat; ce parti, aux environs de 1880, avait un programme très net, important et intéressant, qui était le suivant : 1° - Séparation de l'Eglise et de l'Etat. Elle est réalisée. 2° - Institution d'un système démocratique d'impôts. Nous l'avons, paraît-il. 3° - Suppression de la présidence de la République. 4° - Suppression du Sénat. C'était net ! En 1880, tout au début de la République, les radicaux étaient les adversaires du Sénat, ils voulaient sa suppression. Pelletan, Goblet, Clemenceau, ne cessaient de demander la suppression du Sénat; je vous ai cité le fameux discours de Clemenceau le 1er juin 1880, discours qui était dirigé contre la constitution de 1875 et surtout contre l'institution du Sénat. M. Pelletan, homme éminent du parti radical a mené à plusieurs reprises la campagne contre le Sénat en disant que l'élection du Sénat ne se rattache à aucun principe, à aucune doctrine, à aucune tradition connue dans aucun pays, et même il avait mené contre le caractère du corps électoral sénatorial une campagne extrêmement vive; il disait qu'il y avait là 75.000 individus sur lesquels on pouvait exercer des influences par des promesses de place, de décorations etc... La dernière manifestation du parti radical contre le Sénat est une proposition du mois de mars 1894. Que s'est-il produit depuis? C'est que le parti radical a eu la majorité dans le Sénat; étant le maître du Sénat, il n'a plus vu d'inconvénient à son existence; c'est assez humain.

Qui proteste aujourd'hui contre le Sénat? Le parti socialiste. Il est nettement hostile à l'existence du Sénat; mais sans doute le parti radical, si on l'interrogeait dirait : "Mais oui, nous sommes partisans de la suppression du Sénat, nous gardons ce principe, seulement nous n'en parlons pas". Ce que je veux dire, c'est que la suppression du Sénat n'est pas un article actuel du parti radical; au contraire, il reste un article actuel du parti socialiste, et à défaut de suppression immédiate du Sénat, le parti socialiste par des propositions constamment renouvelées devant la Chambre des Députés, demande la diminution des prérogatives du Sénat et demande notamment que le Sénat n'ait qu'un simple droit de veto, c'est-à-dire que lorsque la Chambre a manifesté sa volonté, le Sénat puisse manifester une première fois son opposition, mais que si la Chambre revotait sa proposition primitive, le Sénat soit obligé de s'incliner.

Voilà l'état de l'histoire et de la question

actuelle sur le problème de la dualité des Chambres.

Maintenant, considérons ce principe du bicaméralisme en lui-même.

D'abord, la dualité des Chambres est une règle qui semble opportune de l'organisation constitutionnelle démocratique : et d'abord de l'histoire et de la législation comparée se dégage un préjugé en faveur de la division du Parlement en deux Chambres.

Cette division du Parlement en deux Chambres peut être considérée comme le droit commun; on peut dire aujourd'hui que les pays civilisés ont deux Chambres. Voilà la règle; il y a exception pour la Bulgarie, pour la Turquie où il y a une grande Assemblée, mais sans que je connaisse d'une façon particulière la politique intérieure de la Turquie, il me semble tout de même que la République turque se trouve dans un état un peu exceptionnel grâce à la prédominance de Kémal; nous avons là une sorte de dictature plutôt qu'une constitution démocratique; mais si l'on considère les apparences extérieures, si l'on s'en tient à la lettre de la constitution, c'est la grande Assemblée qui est souveraine et Kémal ne serait que l'organe d'exécution de cette assemblée.

L'origine de cette dualité de Chambres se trouve en Angleterre où elle apparaît comme un fait d'évidence et un truisme, la dualité des Chambres n'est pas sortie en Angleterre de l'imagination d'une Constituante, elle est sortie de l'état social à un moment donné; le roi a convoqué son peuple pour le consulter et dans ce peuple, il y avait d'abord les seigneurs, il y avait aussi des gens du commun; alors à l'origine du régime représentatif en Angleterre, nous avons eu une Chambre des seigneurs, et une Chambre des gens du commun.

En principe, toutes les constitutions nouvelles au lendemain de la guerre ont établi deux Chambres, voilà le fait.

Second fait, on va très souvent de l'unité de Chambre à la dualité, mais le mouvement inverse est rare; c'est-à-dire qu'il est rare qu'après avoir eu deux Chambres, on en revienne à n'en avoir qu'une, la Grèce en 1927 a établi une Chambre et un Sénat.

Troisième fait. - Les constitutions à deux Chambres durent plus que celles qui n'en ont qu'une; la constitution montagnarde n'a pas duré; la constitution de 1791 a duré un an, la constitution de 1848 a duré 3 ans; c'est-à-dire que le maximum de la durée des constitutions à une Chambre c'est 3 ans; par contre la constitution de l'an III avec deux Chambres a duré 5 ans; la monarchie a duré de 1814 à 1848 avec la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés; la

La dualité des Chambres est un principe du droit commun constitutionnel.

Cas de la Turquie.

Origine du bicaméralisme.

Marche fréquente de l'unité à la dualité marche inverse plus rare. Stabilité des constitutions qui comportent deux Chambres.

constitution césarienne de 1852 a duré 18 ans et la constitution de 1875 dure depuis près de 60 ans; par conséquent la thèse est que la dualité des Chambres semble donner de la stabilité aux constitutions. Il y a donc dans la dualité un élément de sagesse, de modération, de pondération et par conséquent de stabilité.

L'exemple de la Convention est célèbre dans l'histoire; lorsque Boissy d'Anglas voulut justifier la division du Parlement, dans la constitution du 5 Fructidor de l'An III, en Conseil des Cinq-Cents et Conseil des Anciens, il se heurta à une certaine résistance, contre laquelle il déclare à la Convention: "J'en appelle à votre histoire, et au témoignage de vos consciences". Ce qui voulait dire: "Vous avez commis quantités d'imprudences, peut-être de crimes, que vous auriez évité sans doute avec deux Chambres".

Histoire du
bicaméralisme
en France.

La dualité des Chambres en France apparaît pour la 1ère fois dans la constitution du 5 Fructidor de l'An III, avec deux Conseils: le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens.

Système spé-
cial de la
constitution
de l'An VIII.

Il faut faire également une place à la constitution du 22 Frimaire de l'An VIII, constitution consulaire; Siéyès avait imaginé quelque chose d'extrêmement compliqué: il avait décomposé les éléments psychologiques de la décision d'un individu et chacun de ces éléments psychologiques avait un attribut à la Chambre: par exemple, l'imagination de la loi, c'est le propre du Conseil d'Etat qu'il appelle "l'atelier de propositions"; puis une fois qu'une idée est venue à l'esprit, on la soumet à la critique, et alors il y a un organe de la critique, c'est le Tribunal, qui n'est que pour la critique; c'était évidemment une idée discutable parce que qu'un organe qui n'a à faire que de l'opposition est naturellement un organe dans lequel l'opposition deviendra systématique; c'est ce qui s'est produit, et Napoléon a supprimé le Consulat en 1807, après l'avoir "écrémé" en 1801.

Puis, "l'atelier de décisions", c'est le Corps Législatif: 300 membres qui décident sans discuter, alors que le Tribunal discute sans décider; devant ce Corps il y avait alors 3 membres du Conseil d'Etat et 3 membres du Tribunal qui discutaient contradictoirement le projet de loi; puis le Corps Législatif décidait par oui ou par non, c'est pour cela qu'on l'appelle le "corps muet"; enfin, au-dessus, venait le Conseil Suprême de la constitutionnalité représenté par le Sénat.

Nous trouvons encore deux Chambres dans le système de la Charte du 4 juin 1814: la Chambre des

La Chambre
des Pairs de
la Restauration
et de la
Monarchie
de Juillet.

Choix des
pairs dans
des catégories
spéciales.

Système actuel
en Italie.

Les ambitions
de Victor Hugo
et la pairie.

Pairs et la Chambre des Députés.

La Chambre des Pairs de la Restauration est composée de membres nommés par le roi avec un titre héréditaire et un titre de noblesse.

La Chambre des Pairs de la Charte de 1830 ou de la Monarchie de Juillet était composée de pairs voyageurs, nommés à vie par le roi, dans des "catégories"; c'est-à-dire que le roi n'est pas absolument libre d'élever à la pairie qui lui plaît. Il doit choisir le pair dans des catégories indiquées par la loi, prise en exécution du principe posé par la constitution; y figurent notamment ceux qui ont été députés pendant un certain temps, les très hauts fonctionnaires, comme les ambassadeurs, les membres de l'Institut, les gens riches, et lorsque le roi a nommé un pair, la Chambre doit vérifier si le pair est bien choisi dans la catégorie légale.

Ce dernier système est encore en vigueur en Italie; il y a quelque chose d'extrêmement curieux dans la constitution fasciste, c'est que le statut de 1848 qu'on appelle le "Statut fondamental" est resté théoriquement en vigueur. Nous avons le roi du statut de 1848, le Sénat et la Chambre des Députés. Mais derrière cette façade, est installé le fascisme et le pouvoir quasi absolu de Mussolini. Le statut de 1848 a été copié sur la Charte de 1830 et les sénateurs sont choisis dans des catégories : ce sont les membres de la Faculté de Droit de Rome, les doyens des Facultés de Droit, ce sont les membres des Académies les illustrations des lettres et des arts, et des hommes possédant une grande fortune. Mussolini, il y a quelques années fit une fournée de pairs, et il nomma pair au titre des illustrations des lettres un chansonnier; le Sénat se réunit et délibéra gravement que ce personnage n'était pas une illustration des lettres et refusa de l'admettre; par conséquent, il est assez curieux de voir que ce Sénat qui n'était, comme on disait avant l'avènement du fascisme que "le plus agréable des cercles italiens" (agréable parce qu'on n'y payait pas de cotisation) que ce Sénat a été sous le fascisme le seul centre de résistance à Mussolini.

En France, sous la Monarchie de Juillet, il y eut donc une Chambre de Pairs choisis dans des catégories. C'est pour être nommé pair que Victor Hugo a tellement désiré être membre de l'Académie française. Victor Hugo avait rêvé de jouer en France un rôle semblable à celui qu'avait joué Chateaubriand, le père du romantisme, l'illustration des lettres, qui était surtout fier de son rôle politique, et Victor Hugo voulait être Chateaubriand ou rien, alors il

continue son rôle; sous la Restauration il avait été légitimiste, sous la Monarchie de Juillet il est orléaniste, et ensuite il devient républicain.

Victor Hugo se présente à l'Académie et est battu trois fois (car le suffrage de l'élite est quelquefois plus bête que le suffrage universel). Il a été battu la première fois par Dupaty la 2ème fois par Mignet, la 3ème fois par Flourens; d'autre part, quand il a été élu, il y a eu deux tours sans résultats, de sorte qu'on peut dire qu'il a été battu 5 fois à l'Académie française. Dès qu'il fut élu, Louis-Philippe prit une ordonnance pour l'appeler à la Chambre des Pairs. Aussi pouvait-il écrire : "J'ai été élu du peuple qui m'a fait député; j'ai été élu du roi qui m'a fait pair; j'ai été élu de Dieu qui m'a fait poète".

Cette Chambre des Pairs, sous la Monarchie de Juillet, a joué un rôle important, surtout comme Cour de justice.

En 1848, une
seule Chambre.

La République de 1848, constitution du 4 novembre 1848, comporte une seule Chambre; nous revenons à l'esprit de la Révolution, à l'esprit de la Constituante, d'une façon plus précise à l'esprit de 1789. Il y a une seule Chambre qui est l'Assemblée Législative; cette assemblée se fait remarquer par ses luttes avec le prince-président.

Second Empire:
rôle particulier
du Sénat.

Dans la constitution de 1852 nous avons un Corps Législatif et un Sénat, mais le prince-président fait remarquer dans la proclamation qui précède la constitution, que ce Sénat n'est pas une assemblée appelée à reprendre quelques jours après dans les mêmes termes les discussions qui ont eu lieu devant le Corps Législatif; le Sénat de la constitution du 14 janvier 1852 est exclusivement gardien de la constitution, par conséquent, il ne doit examiner les lois qu'au point de vue de leur conformité avec la constitution.

L'Empire libé-
ral : trans-
formation du
Sénat.

Cependant, son rôle lui laisse une certaine latitude puisque la constitution du 14 janvier 1852 avait proclamé le maintien des principes de 1789, et dans ces principes, il y avait notamment la liberté de la presse, ce qui permet des débats assez élevés au Sénat du Second Empire sur la liberté de la presse et notamment le fameux discours dans lequel Sainte-Beuve réclamait ce qu'il appelait "le diocèse de la libre pensée"; mais avec la constitution du mois de mai 1870, le Sénat du Second Empire devient une seconde Chambre, comme l'avait été la Chambre des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet.

Voilà d'une façon rapide l'histoire de la dualité des Chambres en France et vous voyez, en effet,

que les constitutions qui ont eu deux Chambres ont été les plus stables et les plus longues.

Le bicaméralisme en Angleterre.
La Chambre des Lords.

En Angleterre, la dualité des Chambres apparaît comme allant de soi; mais la Chambre des Lords est tolérée à raison de son effacement : c'est vraiment une survivance fossile, et il faut savoir quel est le caractère du peuple anglais pour comprendre que cette démocratie, - car c'est tout de même une démocratie - supporte une institution comme celle-là. Il y a environ 700 membres ayant le droit de siéger à la Chambre des Lords; ils ont hérité de leur titre, et la pairie anglaise a une grande valeur sociale; la fille d'un marchand de conserves de Chicago est toujours très heureuse d'épouser un pair d'Angleterre; mais dans les délibérations de la Chambre des Lords, il n'y a jamais plus de 150 à 200 membres présents, par conséquent, voilà une aristocratie qui a un privilège important, et qui n'en use à peu près jamais. Les lords assistent avec leur costume magnifique à la cérémonie du couronnement, mais ils se désintéressent des débats à la Chambre; on voit même certaines mesures qui sont adoptées par 14 voix contre 5, ou 6; il n'y a donc pas d'assemblée où l'abstentionnisme sévisse avec une pareille rigueur.

Projets de réforme de la Chambre des Lords.

Naturellement, les partis de gauche sont adversaires de la Chambre des Lords, mais les conservateurs voudraient la réformer de façon à conserver le principe de cette seconde Chambre, mais ils n'y sont jamais arrivés; il y a eu des enquêtes faites en France, notamment une par lord Bryce, au sujet de cette réforme qui n'a jamais abouti; il s'agissait de décider que les pairs nommeraient un certain nombre d'entre eux qui devraient assister obligatoirement aux débats de la Chambre des Lords; mais rien n'a été fait dans ce sens.

Nous continuons à voir des pairs nommés par le roi et à titre héréditaire : d'autre part, il est admis que les honneurs conférés par le roi, chevalier, baronnet et pair s'obtiennent en se montrant particulièrement généreux envers le parti qui est au pouvoir, c'est-à-dire qu'on achète pratiquement un titre de pair; cela ne choque pas en Angleterre.

Les travailleurs et la Chambre des Lords.

Il y a une autre chose curieuse; en France les ministres ont entrée dans les Chambres, c'est-à-dire qu'un ministre membre de la Chambre peut entrer au Sénat, et un ministre, membre du Sénat, peut entrer à la Chambre des Députés; au contraire, en Angleterre, les ministres de la Chambre des Communes, ne peuvent

pas entrer à la Chambre des Lords; cependant, nous avons eu un ministère purement travailliste avec M. Mac Donald (il ne faut pas traduire travailliste par socialiste, cela n'a à peu près rien de commun; les travaillistes anglais sont militaristes; lorsque M. Herriot est venu visiter M. Mac Donald, on lui a offert en spectacle une revue navale; ils sont royalistes, ils acceptent le roi et ils sont cléricaux. Henderson qui est un des personnages les plus remarquables dans le parti travailliste, prêche dans le temple et chante chaque dimanche; lorsqu'il va en Amérique pour une mission officielle, c'est lui qui célèbre l'office sur le bateau; mais tout de même il n'y avait pas de lords travaillistes et comme le ministère n'aurait pas pu être représenté à la Chambre des Lords, il a fallu que le gouvernement ait un organe devant cette Chambre; le ministère Mac Donald a trouvé un vieux lord, qui a représenté l'Angleterre à Genève; cela ne suffisait pas; alors, comme il fallait un certain nombre de pairs travaillistes, et qu'on ne pouvait pas nommer de socialistes membres de la Chambre des Lords, de crainte qu'ils deviennent réactionnaires et que, d'autre part, parce que les travaillistes sont adversaires de l'hérédité du titre de lord, il a fallu prendre des gens mariés depuis longtemps, qui n'avaient pas d'enfants, par conséquent, desquels on puisse honorablement espérer qu'il n'en auraient pas dans la suite, et c'est ainsi qu'un publiciste qui a écrit des choses sur l'assistance, sur le chômage, etc... Sidney Webb, est devenu membre de la Chambre des Lords et a dû abandonner son nom de Sidney Webb contre celui de lord Passfield, et il a endossé le costume à culotte courte, bas blancs etc... à ce titre il a pu défendre le gouvernement travailliste devant la Chambre des Lords.

Ce sont des mesures que nous ne pouvons imaginer en France; déjà sous le Second Empire, Darimon, un ancien député républicain qui s'était rallié à l'Empire était allé au bal de la cour en costume à culotte courte, etc... La culotte du père Darimon devint célèbre.

En 1911, la Chambre des Lords a perdu le droit de refuser indéfiniment le vote d'une loi.

Cette Chambre des Lords est un organisme archaïque; en 1911 elle a d'ailleurs été privée de la plus importante de ses prérogatives: elle ne peut plus s'opposer indéfiniment à une loi, et principalement à une loi de finances; elle ne peut s'opposer qu'un fois et elle doit s'incliner ensuite; le président de la Chambre des Communes qu'on appelle le "speaker" décide à ce moment que le bill est une loi, de sorte que le président de la Chambre des Communes peut briser la résistance de la Chambre des Lords.

Etude doctrinale du bicaméralisme.

Arguments en
faveur du
bicaméralisme.

Maintenant on peut dire que, en général, l'existence d'une seconde Chambre est conforme à la nature des choses : il y a l'imagination qui doit être représentée par une Chambre jeune, ardente, puis il y a la raison qui doit être représentée par des gens plus âgés et réfléchis; Boissy d'Anglas dans son discours sur la constitution de l'An III a donné la formule définitive : "Le Conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison". La littérature politique abonde en images : le Sénat est un frein, un sabot, un stabilisateur, un gouvernail, une ancre.....

Washington et Franklin discutaient au moment de l'établissement de la constitution fédérale de 1787; l'un était partisan de la dualité et l'autre adversaire, mais un jour, celui qui ne voulait qu'une seule Chambre prenait son café et se brûla; alors l'autre prit sa tasse d'une main et vida son café dans sa sous-tasse, ce qui lui permit de le boire à une température convenable (cela pouvait se faire à ce moment) et fit remarquer au premier qu'en prenant son café brûlant, il représentait l'ardeur de cette première Chambre, alors que lui, qui avait procédé avec plus de réflexion, représentait la seconde Chambre.

En second lieu, la dualité des Chambres peut être un obstacle au despotisme, puisqu'il faut briser la résistance de deux Chambres pour réaliser un coup d'Etat.

Le Sénat peut atténuer les conflits entre l'exécutif et le législatif.

Dans la démocratie, d'une façon plus particulière, il est un élément de stabilité, il peut servir à éviter la subordination de l'exécutif.

Réponse aux
objections
contre le
bicaméralisme.

On peut résumer les objections et y répondre de la façon suivante :

1° - La dualité des Chambres brise l'unité de la représentation nationale; cela ne nous gêne pas beaucoup; du moment qu'il faut plusieurs députés pour assurer la représentation nationale, nous ne voyons pas d'inconvénient à ce qu'elle soit divisée en deux Chambres ou réunie en une seule.

2° - La dualité des Chambres peut engendrer des conflits entre les assemblées; ces conflits ne sont jamais très graves.

3° - La dualité des Chambres crée une certaine lenteur législative. Ce n'est pas douteux, au mois de juin 1928, le Sénat a voté une série de lois qui lui avaient été envoyées par la Chambre 41 ou 45 ans auparavant; le Sénat n'y avait plus pensé. C'est un

beau record. Le Sénat a mis également 18 ans pour voter la proposition de M. Louis Louis Dreyfus, relative à l'arbitrage en matière commerciale. M. L.L. Dreyfus avait été député et il tenait beaucoup à cette institution, il l'avait fait voter par la Chambre, puis il sortit du Parlement; il ne fut plus député et 18 ans après le Sénat vota cette loi. Ces lenteurs d'ailleurs ne sont pas dues à la dualité des Chambres. Lorsqu'une réforme est urgente, par exemple lorsqu'il s'agit d'augmenter l'indemnité législative, les deux Chambres votent en 12 heures la proposition.

Le Sénat actuel.

Le Sénat dans la constitution de 1875.

a) ses caractères :

1°) assemblée peu nombreuse;

2°) aux fonctions de longue durée;

3°) renouvelée partiellement (par tiers tous les 3 ans);

Nous allons maintenant étudier le Sénat dans notre constitution.

La constitution a pris toutes les précautions convenables pour faire du Sénat une institution de modération, de tradition et de pondération, et même, si nous nous plaçons en 1875, une institution de conservation politique et sociale; en effet :

1° - Le Sénat est peu nombreux afin d'être calme. D'après la constitution de 1875, il comprenait 300 membres, mais depuis le retour de l'Alsace et de la Lorraine, les sénateurs sont au nombre de 314. Or, nous aurons à voir que cette croyance générale que les assemblées peu nombreuses sont plus sages et plus modérées que les assemblées nombreuses. Par conséquent, c'est intentionnellement que la constitution de 1875 a fait du Sénat une assemblée peu nombreuse.

2° - Il a une longue durée de fonction. - C'est également un fait d'expérience, que confirme d'ailleurs le raisonnement, que les assemblées qui sont éloignées du renouvellement de leur mandat sont plus sages que celles qui sont à la veille de revenir devant le corps électoral. Les sénateurs sont donc élus pour 9 ans.

3° - Il donne lieu à renouvellement partiel. - Les assemblées sont renouvelées intégralement, c'est à-dire que tous leurs membres arrivent le même jour à l'expiration de leurs pouvoirs; il en résulte des sautes dans la politique des assemblées; il peut y avoir, nous l'avons vu au cours de ces dernières années en 1914, assemblée radicale socialiste, en 1918, bloc national, en 1924, cartel; au contraire, avec le renouvellement partiel, les assemblées ne se renouvellent pas tout entières le même jour; ce n'est qu'un certain nombre de membres qui se renouvellent à des périodes déterminées; l'assemblée est permanente, il n'y a pas de secousses violentes dans la vie politique.

Le Sénat est renouvelé par tiers tous les trois ans. Je vous prie de remarquer qu'il y a un lien mathématique entre ce chiffre de 9 ans et ce renouvellement par tiers tous les trois ans.

les trois
séries :
A. B. C.

Le tiers de 314 n'est pas très mathématique, mais on a fait trois groupes de départements : série A, série B, série C, et ces départements viennent, tous les 3 ans, en renouvellement; le renouvellement partiel fonctionne normalement maintenant, mais en 1876 il y eut 225 sénateurs qui étaient élus théoriquement pour 9 ans, et au bout de 3 ans, il a fallu faire sortir le 1er tiers, on a tiré au sort; de même au bout de 6 ans, de sorte que certains sénateurs ont siégé 3 ans, d'autres 6 ans et au troisième renouvellement tout a fonctionné normalement. A - Ain - Gard. B - Garonne (Haute) - Oise. - C - Orne - Yonne. Le tirage au sort du 29 mars 1876 donna B. G. A.

Donc, nous voyons les efforts de la constitution pour faire une assemblée de modération, petit nombre, longue durée, renouvellement partiel.

b) Conditions
d'éligibilité.
Règlementation
de l'électorat.

Le recrutement d'une seconde assemblée est un problème grave; lorsque comme en Angleterre on a une aristocratie et un peuple, on fait représenter l'aristocratie dans la Chambre des Lords et le peuple par la Chambre des Communes, mais lorsqu'on se trouve dans une démocratie, que l'on veut organiser contre la démocratie cette résistance, cet organe de modération, de pondération, de calme, on se trouve devant un des problèmes les plus délicats de la technique constitutionnelle.

Projet Thiers.

Dans le projet de constitution déposé la veille de sa chute le 19 mai 1873, M. Thiers voulait faire élire les sénateurs par le suffrage universel dans des catégories; c'était la transposition démocratique du système de la Monarchie de Juillet, dans lequel le souverain nommait les pairs par catégorie. Thiers voulait que les sénateurs fussent nommés par catégories; par exemple, ceux qui auraient été députés pendant 20 ans, ambassadeurs pendant 15 ans, etc...

Projet de
Broglie : le
Grand Conseil.

Ce projet fut abandonné par le duc de Broglie qui était ministre de Mac-Mahon au lendemain du 24 mai; je vous ai indiqué ces événements au début de ce cours. Le 15 mai 1874 le duc de Broglie déposa un projet de "Grand Conseil". Le mot était nouveau, pour le distinguer de la Chambre des Pairs. Il y aurait eu dans ce conseil, des membres de droit et des membres nommés; les membres de droit étaient les cardinaux, les maréchaux et les amiraux; dans les membres nommés, il y avait d'abord 30 membres élus par catégories. Ces catégories étaient : députés, anciens conseillers généraux d'arrondissement, bâtonniers et

présidents de la chambre des notaires, dignitaires de la Légion d'Honneur, etc... Il devait y avoir en tout 131.000 électeurs. Ces catégories devaient à leur tour élire dans leur sein les autres membres du Grand Conseil.

Lefebvre Pontalis dit : "Le Grand Conseil doit être élu par tout ce qui s'élève par le mérite, par l'expérience, les services rendus par la fortune acquise". Ce n'est pas très démocratique, mais cela pouvait se défendre.

M. Thiers qui était renversé dit : "Ce n'est pas une liste d'électeurs, c'est une liste d'invitations au bal de la Préfecture", et sur ce mot de Thiers, le projet tomba.

Constitution
de 1875 :

on est éligi-
ble à 40 ans.

Nous sommes au 15 mai 1874, à la veille même de la constitution; par conséquent, on va arriver très vite au système actuel, suivant lequel il n'y a qu'une seule condition d'éligibilité, c'est l'âge de 40 ans; on considère que la maturité des membres de l'assemblée est accomplie à cet âge. (Sénat : Senex : assemblée de vieillards).

C'est d'ailleurs l'âge qui était exigé par la constitution du 5 Fructidor de l'An III pour l'entrée au Conseil des Anciens; il fallait avoir 40 ans, être marié ou veuf. On dit que les sénateurs totalisent 18.000 ans à eux tous, par conséquent c'est une assemblée fossile. M. Jeanneney dans son discours du 10 janvier 1933 a protesté contre cette appellation d'assemblée de vieillards, en disant "qu'en dépit de l'étymologie, le Sénat n'est pas plus qu'auparavant une assemblée de vieillards", le nombre des moins de 60 ans est de 115 actuellement", c'est plutôt un Conseil de frères aînés, dont le désir constant est de seconder la lourde tâche de leurs cadets". C'est une assemblée de personnages assez âgés toutefois, puisque, s'il y a 115 sénateurs de moins de 60 ans, il y a 200 sénateurs qui ont plus de 60 ans.

Les électeurs
sénatoriaux :
suffrage
universel
indirect.

Les sénateurs sont désignés par les notabilités du suffrage universel, c'est-à-dire que le Sénat va sortir en principe du choix de ceux qui ont déjà reçu un mandat au suffrage universel; par conséquent, il ne faut pas parler lorsqu'il s'agit de sénateurs, comme on le fait très souvent, de suffrage restreint, ce suffrage est celui dans lequel l'électeur est restreint par des conditions de naissance, de connaissance, de capacité ou par des questions de fortune. Ici, nous n'avons pas le suffrage restreint, nous avons un suffrage universel plus ou moins indirect.

Il faut d'abord étudier le Sénat de 1875 et ensuite celui de 1884 que nous avons aujourd'hui.

Le Sénat tel

Le Sénat de 1875 comprenait deux éléments :

qu'il était
en 1875 =
300 membres
dont 75
inamovibles.

d'abord 75 sénateurs inamovibles et ensuite 225 sénateurs élus par le collège électoral des départements.

Les 75 premiers sénateurs inamovibles avaient été élus par l'Assemblée Nationale au mois de décembre 1875 avant que cette Assemblée ne se séparât, et les 225 autres sénateurs étaient élus dans les départements par un collège qui comprenait :

- 1° - Les députés de ce département.
- 2° - Les membres de l'assemblée départementale, c'est-à-dire les conseils généraux du département.
- 3° - Les conseillers d'arrondissement du département.
- 4° - Un délégué de chaque conseil municipal.

Lorsqu'un sénateur inamovible venait à mourir, il était pourvu à son remplacement par le Sénat, mais comme le sénateur sortait directement du suffrage universel, le sénateur inamovible était censé sortir aussi du suffrage universel à la suite d'une quantité de filtrages.

Quant aux autres, ils étaient élus par les députés, par les conseils généraux, par les conseils d'arrondissement, donc à deux degrés : 1er degré, l'élection au conseil général; 2ème degré, du conseil général au Sénat, et à un 3ème degré en ce qui concerne les délégués du conseil municipal. Il faut donc dire que le Sénat est élu au suffrage universel indirect à 2 ou 3 degrés.

Le Sénat de 1875 se caractérisait par deux institutions :

- 1° - L'unité de délégué sénatorial.
- 2° - Sénateurs inamovibles.

1°) Unité de délégué sénatorial.

Dans la Chambre des Députés, on avait représenté le nombre, la majorité des citoyens, il fallait trouver autre chose pour le Sénat, comme base de recrutement. Je vous ai indiqué que M. Thiers cherchait du côté de l'éligibilité, le duc de Broglie du côté de l'électorat. En fait, le duc de Broglie avait constitué un collège électoral sénatorial qui comprenait "tout ce qui s'élève dans la société par le travail, l'instruction, la fortune"; seulement ce système échoua devant l'opposition de M. Thiers.

Le Grand
Conseil des
communes de
France.

On imagina donc la théorie suivante : il y a groupe spontané, un groupe qui existe par lui-même qui n'a pas été créé artificiellement par l'électeur : c'est la commune; on se dit que c'est sorti de l'histoire, on s'attendrit sur l'affranchissement des communes, il en résulte que logiquement chaque commune aura un représentant dans le collège électoral. Gambetta donne le dernier argument en faveur de cette doctrine en trouvant la formule "le Sénat sera le Grand Conseil des communes de France".

Raisons de
l'importance
accordée aux
communes
rurales.

En réalité, il ne faut pas croire à ces doctrines : les assemblées politiques se déterminent par des motifs politiques; or, l'Assemblée Nationale était conservatrice, dans sa majorité, et par conséquent elle voulait le triomphe dans le Sénat des idées conservatrices, et elle s'était aperçue (ce qui était d'ailleurs facile à voir), que les idées conservatrices avaient surtout des partisans dans les campagnes, que par conséquent les communes rurales étaient conservatrices, tandis que les villes étaient plutôt républicaines. Il s'agissait donc de faire un Sénat qui représenterait les campagnes. Pour cela, on donna une voix à chaque petite commune rurale, de sorte que dans un département, la voix unique du chef-lieu est noyée dans les 4 ou 500 voix des communes rurales.

En 1876, eurent lieu les premières élections; le conseil municipal de Paris devait choisir un délégué, on fut très embarrassé pour choisir cet homme unique qui était chargé de représenter Paris, et on ne trouva que Victor Hugo qui fût digne de remplir une telle mission.

2°) Sénateurs
inamovibles.

Raison de cette
institution.

On connaît ce désir de se perpétuer qu'avait manifesté la Convention à son déclin, et je vous ai dit qu'ayant créé deux assemblées : le Conseil des Cinq Cents et le Conseil des Anciens, la Convention prit une décision dite "décret des 2/3" par lequel elle décidait que les 2/3 de ses membres devaient faire partie de la nouvelle Assemblée; pour cela, l'élection eut lieu en deux temps, les électeurs durent choisir dans la Convention les 2/3 qui devaient entrer dans la nouvelle Assemblée et il y eut une élection pour le 1/3 restant. La Convention avait prévu que le peuple se soulèverait contre cette mainmise qui était faite sur sa liberté, et qu'il n'accepterait pas de réélire les 2/3, elle décida donc qu'elle nommerait elle-même ses 2/3.

L'Assemblée Nationale de 1871 conserve dans une mesure affaiblie ce désir de se perpétuer qui apparaît très souvent, comme c'était le cas sous la Convention, comme la manifestation d'un égoïsme certain qui peut tout de même s'appuyer de motifs plus nobles: "Nous avons fait une constitution, il faut que certains d'entre nous au moins puissent veiller à l'application de cette constitution".

C'est ainsi que l'Assemblée de 1875 avait fait une constitution d'aspect conservateur, il fallait donc qu'il y eût des gens pour appliquer cette constitution conservatrice. Le Sénat comprenait 300 membres, il y en avait 75 à élire par l'Assemblée Nationale elle-même avant qu'elle se séparât. Il y eut donc 75 sénateurs inamovibles, et là encore, elle manifesta

sa maladresse politique : alors que cette assemblée était en majorité orléaniste, les premiers sénateurs inamovibles furent des légitimistes, des républicains, etc... et cela grâce à des manœuvres de couloirs.

Dès le début, l'institution des sénateurs inamovibles dérogea à ce qui était son principe; on disait "il faut que les illustrations du pays puissent entrer dans les assemblées, il faut que l'Assemblée puisse bénéficier de la science, du caractère, de l'autorité, de l'expérience d'hommes qui n'ont pas les aptitudes nécessaires pour la campagne électorale". Remarquez-le (ce n'est pas outrageant pour le Parlement), il faut bien constater que pour une campagne électorale il faut des aptitudes qui ne sont pas nécessairement les aptitudes d'hommes supérieurs; il est d'abord nécessaire de savoir parler, or la facilité de parole n'a jamais été un signe de supériorité intellectuelle; au contraire, il y a des hommes éminents qui ne sont jamais arrivés à parler en public (Foch, Joffre, Mac-Mahon, Anatole France, et quelques journalistes comme Drummont, Rochefort) par conséquent, un grand homme d'Etat pourrait être bègue.

Dès le début, l'Assemblée Nationale ne choisit pas les illustrations du pays, elle choisit des camarades, des membres dans son sein.

Comment l'Assemblée Nationale une fois dissoute, ces successeurs des sénateurs inamovibles devaient-ils être nommés?

Les 75 étaient nommés pour leur vie entière; à leur mort, ils devaient être remplacés par le Sénat lui-même, c'est le procédé de cooptation académique.

Tout de même les sénateurs inamovibles étaient de grandes figures parlementaires; ils avaient un nom dans la politique, ils avaient de l'autorité, et ils avaient sur leurs collègues de la Chambre et du Sénat une supériorité formidable : ils ne s'occupaient pas de leurs électeurs parce qu'ils n'avaient pas à se préoccuper de campagne électorale; ils prenaient figure de sénateurs romains avec les vertus antiques, ils votaient pour ce qu'ils croyaient être l'intérêt du pays, suivant leur conscience, de sorte que cette institution a joué un grand rôle quoiqu'elle n'ait pas duré longtemps, parce qu'elle fournissait le modèle du parlementaire.

Plus nous allons, plus la préoccupation de la répercussion électorale l'emporte; il y a une formule extrêmement dangereuse qui est la suivante : "Oui cette solution est bonne, mais elle n'est pas parlementairement possible". Si la solution est bonne, elle

Nomination des
successeurs
des 75
inamovibles.
"cooptation".

Rôle important
de ces 75
sénateurs.

Leur indépendance à l'égard des électeurs.

doit être parlementaire !

Alors les sénateurs votaient suivant leur conscience; ils n'avaient pas de courrier électoral, ils ne faisaient pas de démarches dans les ministères; aujourd'hui l'électoralisme a pris des proportions considérables, un député moyen reçoit de 50 à 60 lettres chaque matin, alors il faut qu'il accuse réception à l'électeur pressé d'apprendre qu'on s'intéresse à lui, qu'il écrive au ministre pour transmettre le vœu de l'électeur; il y a d'ailleurs là une espèce de demi-mensonge : le député écrit à l'électeur qu'il a transmis sa requête, ce qui signifie aussi bien qu'il a écrit ou qu'il a fait une visite au ministre. La questure de la Chambre est pleine de bienveillance pour les députés, et elle a même fait des imprimés pour les démarches; mais alors il y a des degrés : lorsqu'un ministre reçoit un imprimé il pense que le député n'attache pas une grande importance à la démarche, mais ensuite il y a la lettre dactylographiée, puis la lettre autographiée du député, puis la visite.

Les sénateurs inamovibles qui recevaient du courrier des électeurs de leur département ne répondaient pas, ils s'occupaient des intérêts supérieurs du pays exclusivement.

Le Sénat actuel tel que l'a fait la réforme de 1884.

Réforme de 1884. - Les sénateurs inamovibles n'avaient été acceptés que provisoirement par la gauche du parti républicain.

Au lendemain des événements du 16 mai 1877, dont je vous ai déjà parlé, et dont je vous parlerai par la suite, le maréchal de Mac-Mahon donne sa démission, Grévy est appelé à la présidence de la République, Gambetta à la présidence de la Chambre et l'on dit que c'est la période de "la République aux républicains".

Suppression des sénateurs inamovibles.

Aussi, dès que la République appartient aux républicains, ceux-ci pensent à réformer la collège électoral du Sénat et à supprimer les sénateurs inamovibles; c'est ce qui est fait par la révision dont je vous ai parlé et sur laquelle, par conséquent, je passe rapidement.

Nombre des députés sénatoriaux proportionnel au nombre de conseillers municipaux.

En ce qui concerne les députés des communes, le nombre des députés va varier avec l'importance de la commune; il va varier avec le nombre des membres du conseil municipal; par conséquent, on ne se préoccupe pas d'assurer une proportionnalité entre le nombre des habitants d'une commune et le nombre de ses députés sénatoriaux, il y a simplement une variation qui est faite d'une façon complètement arbitraire et de laquelle il résulte que les plus petites communes rurales conservent leur prédominance, chacune avec une

voix et que la réforme est faite surtout en faveur des petites bourgades de 4 à 5.000 habitants, en faveur des chefs-lieux de canton.

Prédominance
des chefs-
lieux de can-
ton - Sa rai-
son d'être.

Les chefs-lieux de canton sont favorisés en 1884 parce qu'il y a au pouvoir, dans la majorité, un parti qu'on appelle le parti républicain opportuniste qui trouve sa majorité dans les chefs-lieux de canton; attendu que la commune rurale continue à rester conservatrice, tandis que les grandes agglomérations urbaines commencent à marcher vers la gauche, vers le socialiste, alors on favorise le chef-lieu de canton, de sorte que nous sommes arrivés maintenant à corriger quelque peu le système de 1875, qui faisait qu'un petit pays comme Sceaux ou Bourg-la-Reine avait la même importance que Paris; mais tout de même on conserve une disproportionnalité extrêmement choquante, on n'est pas arrivé à la justice électorale, on a un système que rien ne justifie au point de vue de la logique.

Dans le collège électoral de la Seine, c'est la banlieue qui a de l'importance. Il y a là un système tout à fait illogique; cependant M. Jeanneney dans son discours du 10 janvier 1933 a fait remarquer que le Sénat était élu depuis 1884 par un système qu'on ne critique plus; en effet, ce n'est pas une question actuelle, parce que remarquez bien que si le système n'est pas logique, nous ne pouvons pas affirmer qu'un système logique donnerait un meilleur résultat, alors nous disons : "Cela existe... gardons-le".

Si tout de même la question venait une fois devant l'opinion, si elle venait devant une Assemblée constituante, je ne crois pas que le système résisterait à une discussion un peu serrée, mais la discussion, personne ne tient à l'ouvrir.

Il y a maintenant un certain mouvement pour faire élire les sénateurs par le suffrage universel parmi les hommes de 40 ans, mais enfin il faut toujours conserver une différence entre la Chambre et le Sénat, autrement cela ne vaudrait pas la peine d'avoir deux Chambres.

Les sénateurs inamovibles ont été supprimés en 1884 comme institution, mais les sénateurs inamovibles qui étaient en place y sont restés, par conséquent, nous avons eu des sénateurs inamovibles pendant très longtemps après 1884, et les deux derniers sont M. Bérenger, mort en 1915 et M. de Marcère mort en 1918.

Lorsqu'un sénateur inamovible venait à mourir, il était dressé une liste de départements qui avaient une représentation sénatoriale insuffisante, et on nommait un sénateur dans ce département.

Critiques
généralement
dirigées con-
tre cette
règle.

Projets de
réforme.

Les derniers
sénateurs
inamovibles.

Le collège
électoral
sénatorial.

Nous voyons bien maintenant que les députés dans le collège électoral sénatorial d'aujourd'hui sont au nombre de 4 ou 5 par département, mais ils sont les généraux, les colonels de cette troupe. Il y a ensuite les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement (qui n'ont rien à faire, mais qui ce jour-là jouent leur petit rôle) et enfin les délégués municipaux en nombre variable.

Electeurs
sénatoriaux
et délégués
sénatoriaux.

J'appelle votre attention sur ce point que confondent souvent les candidats et aussi quelques auteurs, que la notion des délégués sénatoriaux n'est pas la même que la notion des électeurs sénatoriaux; il y a des règles spéciales en ce qui concerne les délégués sénatoriaux.

Comment sont
choisis les
délégués
sénatoriaux?

Ces délégués sont les citoyens choisis par les conseillers municipaux; ils sont en général choisis en fait par le conseil municipal parmi les conseillers municipaux, et c'est une règle de fait aussi que le maire de la commune est choisi comme délégué sénatorial; mais ce n'est qu'une coutume; je dois dire d'ailleurs que si un maire n'était pas choisi par le conseil municipal pour être délégué sénatorial, il trouverait là un acte de méfiance et donnerait sa démission.

Mais en droit les délégués sénatoriaux peuvent être choisis par le conseil municipal parmi tous les électeurs de la commune; c'est ainsi qu'au moment des luttes religieuses, une commune de Bretagne choisit le curé comme délégué sénatorial, donc en dehors du conseil municipal.

Règles
spéciales
pour Paris.

Il y a une règle spéciale pour Paris; nous avons un conseil municipal composé de 80 membres et nous avons un conseil général de la Seine.

Le conseil général de la Seine est composé 1° des conseillers municipaux de Paris (il y a là une organisation tout à fait particulière), 2° des conseillers généraux élus par la banlieue. De sorte que la carte d'un conseiller municipal porte : "Conseiller municipal de Paris, conseiller général de la Seine".

Comme les conseillers généraux de la Seine et les conseillers municipaux de Paris sont de plein droit électeurs sénatoriaux, les délégués du conseil municipal de Paris, au nombre de 30, doivent être choisis en dehors de ce conseil municipal.

Par conséquent, les délégués sénatoriaux de Paris sont pris en dehors du conseil municipal de Paris qui les choisit.

Pendant un certain temps le conseil municipal de Paris s'est attaché à envoyer dans ce corps de délégués sénatoriaux de Paris des personnalités marquantes; au contraire, maintenant ce sont MM. Martin, Dupont,

Durand, etc... Cependant l'usage semble se maintenir que le conseil municipal choisisse comme délégué sénatorial le bâtonnier de l'Ordre des avocats en activité, autrement, ce sont les électeurs influents qui sont choisis, par exemple le président et le secrétaire des syndicats : la majorité fait une liste sur laquelle l'ensemble finit par voter.

Voilà donc par qui sont élus les sénateurs.

Le scrutin sénatorial.

Comment a lieu
le scrutin?

Pour ces élections, la forme des élections, il faut imaginer cela d'une façon concrète. Cette élection se fait au chef-lieu par les députés, les conseillers d'arrondissement, les conseillers généraux et les délégués sénatoriaux.

Date des
élections =
loi du 7 juillet
1929.

Quelle est la date des élections? Sur ce point, nous avons une loi récente, la loi du 7 juillet 1929 qui complète la loi du 9 décembre 1884 concernant l'élection des sénateurs.

Cette loi de 1884 comme celle de 1875 ne fixait pas la date des élections sénatoriales, il en résultait que le gouvernement choisissait cette date; c'était en général la fin de décembre ou le commencement de janvier, et même une fois le gouvernement attendit jusqu'à la fin de janvier pour permettre à la Chambre Haute de terminer ses travaux.

Inconvénients
de l'ancienne
date.

Cette date avait un double inconvénient : au moment du renouvellement du 1/3, au mois de novembre ou décembre, il y avait une centaine de sénateurs préoccupés de leur réélection; or, dans la vie parlementaire, cette période est (à part cette période actuelle) une période d'exceptionnelle activité, puisque c'est à ce moment qu'on vote le budget; il en résultait surtout que lorsque le budget venait en discussion devant le Sénat, il manquait une centaine de membres. Et puis la saison est mauvaise pour faire une campagne électorale, et bien que M. Jeanneney dise qu'il y a beaucoup de sénateurs de moins de 60 ans, il y en a beaucoup qui ont plus que cet âge et la période n'était pas satisfaisante pour les branches des sénateurs.

L'élection sénatoriale n'est pas faite en effet, avec des réunions publiques, mais elle comporte des visites, on visite le délégué sénatorial au milieu des champs, chez lui, etc... l'action individuelle peut avoir par conséquent une grande importance.

L'élection sénatoriale a donc lieu maintenant dans la deuxième quinzaine d'octobre, qui précède l'expiration du mandat des sénateurs sortants. On laisse donc ainsi une certaine latitude au gouverne-

Inconvénients
de la date
actuelle.

ment.

Le mandat commence et prend fin à l'ouverture de la session ordinaire; or la session ordinaire commence le second mardi de janvier; un sénateur élu au mois d'octobre ne viendra siéger qu'au début de janvier, et les sénateurs non réélus au mois d'octobre continueront à siéger jusqu'au mois de janvier. Par conséquent, vous voyez la situation un peu anormale, puisqu'il y a des gens qui sont élus sénateurs et qui n'ont accès qu'aux tribunes, alors que ceux qui ont été battus continuent à siéger.

D'autre part, si un député est élu sénateur au mois d'octobre, il reste député jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire, ce qui est arrivé à Lefas qui, chaque fois qu'il voulait parler à la Chambre, s'entendait dire: "Au Sénat, au Sénat!"

Election au
scrutin de
liste.

En principe, l'élection sénatoriale a lieu au scrutin de liste, sauf exception naturellement, lorsqu'il n'y a qu'un sénateur à élire, ce qui a lieu pour Belfort, l'Algérie, les colonies.

Le vote est-il
facultatif ou
obligatoire?

Le vote est obligatoire pour les délégués sénatoriaux et il est facultatif pour les autres électeurs.

Si un délégué sénatorial ne peut pas participer aux élections, il doit prévenir son suppléant, car le conseil municipal, en même temps que les délégués sénatoriaux, nomme un suppléant.

Pourquoi le vote est-il facultatif pour les députés, conseillers municipaux et conseillers généraux? On a dit qu'ils devaient comprendre leur devoir, mais cela ne tient pas.

Les délégués sénatoriaux qui ne votent pas s'exposent à une amende de 50 frs. prononcée par le tribunal civil, et non par le tribunal correctionnel.

Il y a autre chose, c'est qu'on pourrait facilement supprimer cette application de l'amende de 50 francs, parce que le mandat de délégué sénatorial est en principe payé; alors, on tient à toucher son indemnité, car le moindre paiement pousse à exercer la fonction.

Indemnité
allouée aux
électeurs
sénatoriaux :
loi du 30 décembre 1928.

La loi du 30 décembre 1928 statue sur l'indemnité aux électeurs sénatoriaux; avant cette loi, seuls les délégués des communes touchaient une petite indemnité; c'était l'indemnité due aux jurés de Cour d'assises. La loi du 30 décembre 1928 étend le droit à indemnité à tous ceux des électeurs sénatoriaux qui n'ont pas une indemnité annuelle.

Par conséquent les conseillers d'arrondissement et les conseillers généraux en province touchent l'indemnité d'élection sénatoriale. Cette formule exclut les députés et les conseillers généraux de la

Seine touchent une indemnité annuelle.

En outre, cette loi du 30 décembre 1928 élève le taux de l'indemnité; il ne faut pas croire que ce taux de l'indemnité soit indifférent, puisque chaque électeur sénatorial commence à se voir rembourser ses frais de séjour qui sont fixés forfaitairement à 60 francs, plus une indemnité de distance, tant par kilomètre.

Par conséquent, certains délégués sénatoriaux touchent 120 et même 150 frs, alors je vous assure que dans l'immense majorité des campagnes les délégués sénatoriaux sont enchantés de se payer un petit voyage au chef-lieu, de s'offrir un déjeuner confortable et de rentrer chez eux avec un petit bénéfice.

Le vote est secret.

Caractéristiques du scrutin.

Le vote est à la majorité. Mais ici la majorité absolue est exigée au 1er et au 2ème tour, et la majorité relative suffit au 3ème tour.

Les électeurs sénatoriaux sont en petit nombre et comme ils se trouvent réunis au même endroit, on peut facilement placer 3 tours de scrutin au cours de la même journée.

Heures de vote.

Nous avons une loi du 12 août 1929 qui a modifié les heures de scrutin, de façon à ce que les élections finissent à une heure plus favorable pour le retour au domicile. Les heures de scrutin actuelles sont de 8 heures à 11 h 30; de 2 heures à 4 heures et de 6 heures à 8 heures.

Le ballottage aux élections sénatoriales.

Je vous ai indiqué que cette règle varia suivant les élections auxquelles il s'agit de procéder.

Elections au suffrage universel, c'est-à-dire élection des députés, élection des délégués sénatoriaux, élection des conseillers généraux, élection des conseillers d'arrondissement : 2 tours de scrutin; au 1er tour la majorité absolue est nécessaire, au second tour, la majorité relative suffit. Il faut avoir plus de la moitié des suffrages au 1er tour, au second tour, il suffit d'avoir plus de voix que le concurrent le plus favorisé.

Lorsqu'il s'agit des élections à la Présidence de la République, autant de tours de scrutin qu'il est nécessaire pour obtenir la majorité absolue.

Lorsqu'il s'agit des élections de maire et d'adjoint, ce ne sont plus des élections au suffrage universel direct, la majorité absolue est exigée au 1er et au second tour, et élection au 3ème tour à la majorité relative.

Lorsqu'il s'agit de sénateurs : majorité absolue exigée aux premier et 2ème tour, et au troisième tour la majorité relative suffit.

Remarquez l'application extrêmement douloureuse

quelquefois de cette règle : au renouvellement triennal de 1929, le colonel Josse de l'Eure obtenait au premier tour 503 voix sur 1.012 inscrits et 1.012 votants, et 1.006 suffrages exprimés; il lui manquait donc une voix pour être élu au premier tour et au 2ème tour il a été battu.

Présidence du
collège élec-
toral sénato-
rial.

Le collège électoral du Sénat est présidé par un magistrat de l'ordre judiciaire, le président du tribunal civil du chef-lieu. Pourquoi? Parce qu'on a voulu un personnage qui ait le sens de la légalité et de la régularité. C'est une règle assez remarquable, ce n'est pas le maire qui préside, comme pour les autres élections, puisqu'il n'y a pas de maire départemental ! En outre, le préfet est la dernière personne à qui on puisse songer pour assurer la sécurité des opérations électorales. C'est donc le président du tribunal civil, qui est assisté des deux électeurs les plus jeunes et des deux électeurs les plus âgés qui se trouvent présents à l'ouverture du scrutin; et ces cinq premiers en élisent un sixième.

Le bureau.

La loi électo-
rale relative
au Sénat n'est
plus constitu-
tionnelle.

Ce qu'il faut bien remarquer c'est qu'en matières d'élections sénatoriales, nous sommes dans le domaine de la loi ordinaire, c'est-à-dire qu'on n'aurait pas besoin de reviser la constitution suivant la procédure spéciale (une Assemblée constituante réunie à Versailles) pour décider que les sénateurs seront élus au suffrage universel direct; et cela à raison de la procédure qui a été employée en 1884, lors de l'abrogation des art. 1 à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 relatif à l'organisation du Sénat.

En 1884 cette question des élections des sénateurs a été mise en dehors de la constitution et la loi prise en exécution de cette disposition est la loi du 9 décembre 1884. On pourrait, par conséquent, sans reviser la constitution, revenir à l'élection des sénateurs par un autre mode de scrutin.

Rôle politique
du Sénat.

Signalons l'importance du rôle politique du Sénat dans notre constitution; nous y insisteront dans la suite; à l'heure présente, le Sénat a un rôle politique peut-être moindre que celui de la Chambre en ce sens que pour employer l'expression traditionnelle il n'est pas "l'arène où se dispute le pouvoir"; mais ce serait une erreur de croire que le Sénat n'a pas un rôle politique important; il suffit de rappeler le discours de M. Jeanneney et l'émotion qui n'était pas feinte, produite par ce discours, notamment lorsqu'il a dit "la patience a des limites"; cela veut dire que depuis les événements du 16 mai 1877, le Sénat n'a jamais consenti à la dissolution de la Chambre des Députés, mais que, si certains vents qui traversent

en ce moment les couloirs de la Chambre venaient à persister, le Sénat consentirait à la dissolution. C'est quelque chose de très important. Il pourrait arriver qu'un chef de gouvernement, qui serait véritablement un chef, montât à la tribune en disant aux députés : "Accordez-moi le droit de prendre les mesures nécessaires au salut du pays, par des décrets, sans votre intervention, ou j'ai la permission du Sénat pour la dissolution". Et cela suffirait si le Sénat était d'accord.

Les Chambres
Hautes dans
les Etats
fédéraux :
elles maintien-
nent l'égalité
des Etats
membres.

Un simple mot maintenant des Chambres Hautes dans les Etats fédéraux.

L'Etat fédéral est celui qui est composé d'un ensemble de petits Etats qui ont perdu leur souveraineté internationale, mais qui gardent leur souveraineté interne : ces Etats, que les Allemands appellent "les Etats membres" sont animés de la passion de l'égalité, ils consentent bien à abdiquer une partie de leur souveraineté, mais à condition de conserver leur indépendance; il en résulte que, dans les Etats fédéraux, la seconde Chambre est l'organe de cette égalité.

Comment son but est-il atteint? Chaque Etat, quelle que soit son importance, envoie à la seconde Chambre un nombre égal de représentants.

Par exemple, aux Etats-Unis, vous avez des petits Etats de l'Ouest comme Idaho qui envoient deux sénateurs au Sénat des Etats-Unis, comme l'Etat-Empire, comme New York, comme Chicago. Au Conseil des Etats de la Confédération helvétique, chaque canton envoie également deux représentants. En Australie, il y a également un Sénat et chaque Etat de l'Australie y envoie deux sénateurs.

Par conséquent, d'un côté il y a la Chambre populaire qui représente le nombre et de l'autre la Chambre Haute qui représente l'égalité des Etats. C'est une idée exacte, mais elle deviendrait inexacte si on l'exagérait; en ce sens que la seconde Chambre de ces divers Etats a bien pour mission de représenter l'égalité des Etats membres, mais a aussi un rôle de conservation, de tradition, de pondération qui existe dans la première Chambre et dans tous les Etats.

Le nombre des
électeurs
sénatoriaux.

Il faudrait maintenant que je vous indique, pour que vous ayez quelque sentiment de la réalité, le nombre des électeurs sénatoriaux dans un département; il varie entre 500, 600 et 1.200; voilà ce qu'est le

collège électoral du Sénat; seulement voyez les inégalités profondes :

Seine : 1.030 inscrits.

Seine-et-Oise : 1.557 inscrits.

Aube : (tout petit département) 664 inscrits; par conséquent, l'Aube, qui a peut-être 400.000 habitants, a plus de la moitié des électeurs sénatoriaux de la Seine qui a 4 millions d'habitants. Voyez l'improportionnalité complète qui a été organisée par le système de 1884. Ces 600 électeurs sénatoriaux sont dispersés dans l'ensemble du département, de sorte que c'est une campagne électorale individuelle; on ne peut pas réunir ces 600 électeurs, on ne peut les réunir que le jour des élections. La campagne électorale se fait donc par visites individuelles. L'électeur sénatorial attend que le candidat vienne à lui.

Vous voyez aussi l'influence que peuvent exercer certaines tentations sur une partie de ce collège électoral; je ne parle pas de l'influence de l'argent, mais de l'influence des décorations, des promesses faites; c'est contre cela que tonnait M. Pelletan dans un discours que je vous ai déjà cité : "C'est un corps électoral sensible aux influences". M. Clemenceau appelait le Sénat "une assemblée de beaux-pères"; il voulait indiquer que beaucoup de sénateurs avaient un gendre à placer.

Conditions d'éligibilité communes aux deux Chambres.

L'éligibilité, c'est l'aptitude à être désigné par les électeurs pour faire partie de l'une ou de l'autre Chambre. Il s'agit de dire qui va être digne de représenter le pays au Parlement.

Principe :
tout électeur
est éligible.

La première tentation c'est de dire : "Nous n'allons pas laisser entrer de personnages quelconques dans la représentation nationale, il faut que ce soit l'élite qui siège au Palais-Bourbon ou au Luxembourg; il faut que ce soient des hommes qui soient dignes, au moins des personnages qui sont statufiés le long des grilles et qui sont les grands jurisconsultes et les grands législateurs".

Nous serions d'accord, si c'était possible, mais dans une démocratie, comment allons-nous savoir qui est digne d'entrer dans la représentation nationale?

On pense tout de suite aux grands savants, aux notabilités du pays. Comment les désigner? Il y a de grands savants qui, en dehors de leur science, sont des espèces de demi-fous. Le bon sens et la connaissance des affaires publiques ne va pas nécessairement avec la connaissance profonde de la philologie

hébraïque, de l'histoire ancienne de l'Asie-Mineure ou d'une science profonde des microbes.

Alors, nous ne voudrions voir entrer au Parlement que des grands hommes. Il faudrait définir les grands hommes et nous ne le pouvons pas. En réalité, il n'y a pas de mesure de l'aptitude politique; c'est pour cela que la constitution de 1875 qui n'était pas cependant faite, comme je vous l'ai indiqué, par une assemblée particulièrement démocratique, par une assemblée égalitaire, cette constitution a posé le principe de l'éligibilité universelle : art. 6 de la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés : "Tout électeur est éligible". Il n'y a donc pas de conditions de fortune, d'instruction, de compétence. C'est au suffrage universel qu'il appartient de dégager librement l'élu.

Dans certains pays, nous trouvons encore des conditions spéciales; par exemple nous avons lu dans les journaux l'année dernière que le Sénat égyptien avait refusé d'admettre un sénateur à raison de son défaut d'instruction; tous les journaux français ont dit : "Quelle chose admirable !" C'est une fausse interprétation de fait; en réalité, la constitution égyptienne demande que ceux qui veulent entrer au Parlement connaissent l'arabe littéraire et le sénateur, dont il s'est agi ne connaissait pas l'arabe littéraire. On ne veut pas que dans le Parlement de l'Egypte il y ait des hommes qui n'aient que la culture occidentale, on veut des Orientaux de coeur et d'esprit.

Donc principe de l'égalité pour l'éligibilité, à peine renforcé de très faibles conditions que nous allons indiquer.

La condition fondamentale c'est l'électorat. Tout électeur est éligible, par conséquent tout individu qui ne serait pas électeur n'est pas éligible et tout individu qui, au cours de son mandat, perd l'électorat, perd en même temps le mandat. C'est une règle sur laquelle nous reviendrons dans la suite. Par exemple, un député de Seine-et-Marne est condamné par le tribunal correctionnel, il perd l'électorat, et il perd aussi la possibilité de faire partie de la Chambre.

Mais la jouissance de l'électorat suffit; cela veut dire qu'on peut être député ou sénateur même si l'on n'est pas inscrit sur une liste électorale; pour voter il faut être inscrit sur une liste électorale, mais pour être élu, il suffit d'avoir les conditions de l'électorat. Le cas s'est produit sous le Second Empire, pour un personnage qui s'était désintéressé de la vie politique jusqu'au jour où il a été candidat; il n'était pas inscrit sur une liste électorale, mais

Pas de conditions d'instruction.

Inéligibilité absolue.
Seule condition requise : la jouissance de l'électorat

- il n'est pas nécessaire d'en avoir l'exercice;

il a été élu quand même.

Le Corps législatif a décidé qu'il suffisait d'avoir les conditions de jouissance de l'électorat sans avoir la condition d'exercice.

un citoyen
emprisonné
peut être élu;

Nous avons vu également qu'un individu qui est en prison n'a pas le droit de sortir de la prison pour aller voter, mais étant en prison il peut être élu; il y en a des exemples assez nombreux : un journaliste M. Géo Richard, qui faisait une campagne très véhémente contre le président de la République, Casimir Périer, fut traduit devant la Cour d'assises; il y fut défendu par Jaurès, bien que celui-ci ne fût pas avocat, (mais le président de la Cour d'assises a un pouvoir discrétionnaire pour permettre à un homme qui n'est pas avocat de défendre un accusé) et au cours des débats, le président dit à Jaurès : "Il est inadmissible que vous rapprochiez la maison de Casimir-Périer d'une maison mal famée" et Jaurès répondit : "Je la mets au-dessous". Ces débats firent une réclame magnifique à Géo Richard qui fut d'ailleurs condamné, mais il fut élu étant en prison. Dans la suite, il a joué un rôle politique important, tout en se calmant comme cela est arrivé à beaucoup d'hommes politiques extrêmement violents au début. M. Doriot et M. Marty ont été élus alors qu'ils étaient en prison.

un aliéné
interné et
non interdit
peut être élu.

De même un individu qui serait interné dans un établissement d'aliénés, à condition bien entendu qu'il ne soit pas interdit, peut être élu. D'après une certaine tradition, en 1885, au scrutin de liste, un individu aurait été élu député alors qu'il était interné dans un asile d'aliénés, et d'ailleurs il aurait voté pendant la législature tout en restant dans son établissement; mais je vous transmets cette tradition, sans savoir de qui il s'agit. En principe donc, tout électeur est éligible; mais pour l'accès aux assemblées il y a un certain renforcement des raisons qui privent de l'électorat certains individus.

Cette condition est parfois renforcée:

en ce qui concerne les naturalisés, un certain temps doit s'être écoulé depuis leur naturalisation.

On demande parfois un attachement un peu plus fort à la chose publique; si le candidat est naturalisé, il faut, pour qu'il puisse entrer au Parlement, que 10 ans se soient écoulés depuis sa naturalisation (art. 6 de la loi du 10 août 1927); ce délai 1°) est supprimé pour ceux qui ont fait le service militaire actif en France, (ceux-là peuvent être immédiatement élus); 2°) peut être raccourci par un décret spécial rendu sur le rapport du Garde des Sceaux (c'est ce qu'on appelle la "grande naturalisation").

Remarquez qu'il y a dans le Parlement actuel au moins un étranger naturalisé. Il y a également pour

la réintégration dans la nationalité française certaines dispositions spéciales dans le paragraphe 2 de l'annexe de la section 5 du traité de Versailles : une application en a été faite à un sénateur, le comte d'Andlau, qui était d'une famille alsacienne, mais dont les ancêtres étaient nés à Belfort et dont l'un s'était fait naturaliser autrichien. Le comte d'Andlau a été validé le 27 janvier 1929.

Autre condition se rattachant à l'idée précédente (art. 7 de la loi du 1er avril 1923), il faut, pour entrer au Parlement, avoir satisfait définitivement aux obligations de la loi concernant le service militaire actif.

D'abord, il faut avoir "satisfait aux obligations"; cela ne veut pas dire que pour être membre du Parlement il est nécessaire d'avoir été soldat; il suffit de s'être soumis à la loi militaire, par exemple plus d'avoir subi un conseil de révision; même si on a été réformé on peut entrer au Parlement. Mais ce qui est interdit, c'est de s'être soustrait par des manœuvres quelconques au service militaire.

Remarquez qu'il faut supposer qu'un individu a été déserteur, insoumis, qu'on ne s'en est pas aperçu, et que quelques années après, au moment de l'élection, on lui demande quand il s'est soumis aux obligations militaires; c'est ce qui est arrivé à Pablo Lafarge qui avait été élu. Ou bien, s'il s'agit d'un déserteur qui a été condamné et amnistié, il n'a pas satisfait aux obligations concernant le service militaire actif.

Il faut avoir satisfait définitivement : c'est un adjectif ajouté le 20 novembre 1895; d'après l'ancienne législation militaire il y avait ce qu'on appelait les "exemptés", les "dispensés" : on ne faisait aucun service militaire si on contractait un engagement de 10 ans avec l'Université.

Un jeune professeur qui s'appelait Miremonde avait contracté cet engagement décennal avec l'Université, et, avant l'expiration des 10 ans, il fut élu député; même étant député il fut incorporé; il avait une magnifique chevelure blonde, il dut la faire tondre, mais, par faveur, il fut incorporé dans un régiment de chasseurs à pied qui était alors à Vincennes, et par une entente avec le colonel il pouvait aller à la Chambre, il pouvait aussi signer sans aller à la Chambre; mais comme par la suite il fit des protestations incendiaires contre le ministère de la Guerre, on le rendit à la vie civile, en le réformant sous prétexte qu'il était "faible de constitution"; il est aujourd'hui encore vivant, et, je crois, magistrat à la Cour des Comptes après avoir joué un grand rôle.

Il faut aussi avoir satisfait à la loi militaire.

Cas des déserteurs et des amnistiés.

Il faut avoir satisfait définitivement à ces obligations.

Cas des "exemptés" autrefois.

Il y a une autre application : d'après la loi militaire de 1889, à 21 ans, les étudiants de certaines Universités et des grandes Ecoles, notamment les étudiants en droit, ne faisaient qu'un an de service militaire, mais à 27 ans il devaient être docteurs en droit, sinon ils repartaient faire leurs deux ans de service militaire. Cette loi a singulièrement abaissé le niveau du doctorat, car certains candidats au doctorat ont été reçus par bienveillance, pour éviter qu'ils n'aient à faire ensuite deux ans de service militaire.

Il y a aussi un autre exemple : M. Python, aujourd'hui avocat, fut élu avant d'avoir passé sa thèse, et avant même d'avoir passé son second examen de doctorat; par conséquent il n'était pas éligible puisqu'il n'avait pas satisfait définitivement à ses obligations militaires; la Chambre aurait dû l'invalidier, mais on a trouvé une solution élégante : on a suspendu la vérification de ses pouvoirs, et il a passé son examen de doctorat, et, lorsqu'il fut reçu, il fut définitivement libéré de ses obligations militaires et a demandé à ses collègues de vérifier ses pouvoirs.

Il faut n'être ni failli, ni liquidé judiciaire, ni condamné pour corruption électorale.

Il y a enfin un renforcement de la condition de moralité :

1°) En ce qui concerne la faillite - vous savez qu'au bout de trois ans le failli recouvre son droit électoral mais il n'est pas éligible, à moins qu'il n'ait été réhabilité c'est-à-dire qu'il ait payé ses dettes.

2°) On sait qu'à raison de l'affaiblissement de la répression d'une façon générale, on a créé la faillite sans déchéance, c'est la liquidation judiciaire: le liquidé judiciaire est électeur, mais il n'est pas éligible (loi du 4 mars 1899, art. 21). L'année dernière un sénateur d'un département du Sud-Ouest qui était liquidé judiciaire avait perdu l'éligibilité; il devait donc sortir du Sénat, mais en fait la règle n'a pas été appliquée, d'ailleurs ce sénateur n'a pas été réélu.

3°) D'après la loi du 31 mars 1914, les députés condamnés pour corruption électorale ne peuvent pas être élus, même si la condamnation leur permet de rester électeurs; ceci s'applique : a) aux simples citoyens; b) (en vertu de l'art. 9 de la loi du 31 mars 1914 qui condamne à deux ans d'inéligibilité) aux individus qui ont été élus députés, sous deux conditions : a) qu'ils aient été invalidés; b) qu'ils aient été condamnés pour corruption par le tribunal correctionnel.

Aux dernières élections, des faits de corruption ont été reprochés à certains élus, mais comme

ils n'avaient pas été condamnés par un tribunal correctionnel, ils ont pu refaire une campagne immédiatement au lendemain de leur invalidation.

La faiblesse d'esprit n'est pas une cause d'inéligibilité.

Je vous fais remarquer qu'un faible d'esprit ne peut pas être conseiller municipal, mais il peut être député ou sénateur.

Cela veut dire qu'au cours de la procédure d'interdiction, l'interdiction n'est prononcée que si l'individu est dans un état habituel d'imbécillité ou de fureur; si c'est un interdit il est assimilé à un mineur, il ne peut pas gérer ses propres affaires, il est doté d'un conseil judiciaire, c'est-à-dire qu'il ne peut faire aucun acte de disposition de sa fortune qu'avec l'assistance d'un individu désigné par le tribunal.

L'individu doté d'un conseil judiciaire ne peut pas être conseiller municipal, mais il peut être député ou sénateur, tout simplement parce que la loi a oublié cette règle pour les députés et les sénateurs.

Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles.

Il existe en outre une condition d'éligibilité inspirée par une idée de défense républicaine : les membres des familles ayant régné en France sont inaptes à toute fonction ou mandat (loi du 22 juin 1886). C'est une mesure de défense qui perd beaucoup de son importance à mesure que les événements avancent, et même, en ce qui concerne l'exil des membres des familles ayant régné en France, ce sont des dispositions qui deviendront tôt ou tard périmées.

Inéligibilités relatives.

Les inéligibilités relatives sont définies par leur fondement, par l'objet par rapport auquel elles sont relatives, enfin par les personnes auxquelles elles s'appliquent.

Leur but.

Fondement de l'inéligibilité relative. - Elle est inspirée par la préoccupation de bon fonctionnement du régime électoral. Il s'agit d'éviter qu'une pression illégitime soit exercée sur les électeurs; par conséquent certains fonctionnaires que leur situation mettrait en état d'exercer cette pression, sont frappés d'inéligibilité relative.

Leur étendue.

Ces inéligibilités sont relatives au sol, c'est-à-dire qu'il y a des endroits où certains fonctionnaires ne peuvent pas être élus, et nous disons que ce sont des inéligibilités relatives parce que le même fonctionnaire, qui ne peut être élu à un endroit, peut l'être à un autre; par exemple, un préfet ne peut pas être élu dans son département, mais il peut l'être dans d'autres départements.

Qui en est frappé?

Les personnes auxquelles s'applique l'inéligibilité relative sont 1° des fonctionnaires; 2° que leur fonction met en état d'exercer une pression sur les

électeurs (art. 12 de la loi du 30 novembre 1875) : ce sont par exemple, les présidents, vice-présidents, membres du parquet de la Cour d'appel; présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges adjoints et membres du tribunal de première instance, préfet de police, préfets, sous-préfets, secrétaire général à la préfecture, ingénieurs en chef d'arrondissement, agents voyer en chef d'arrondissement, recteurs et inspecteurs d'Académie, inspecteurs des écoles primaires, trésoriers payeurs généraux, receveurs particuliers des finances, directeurs des contributions directes ou indirectes, receveurs de l'enregistrement du domaine et du timbre, conservateurs et inspecteurs des eaux et forêts.

Vous voyez par conséquent, tous les magistrats de l'ordre judiciaire sont inéligibles dans les circonscriptions de leur ressort. Tous les fonctionnaires de l'administration générale, préfets, sous-préfets, secrétaires généraux sont inéligibles, les fonctionnaires des finances, de l'instruction publique etc... sont inéligibles; mais ne sont pas inéligibles les fonctionnaires enseignants, quoique, cependant, il y ait des fonctionnaires enseignants qui exercent une certaine influence, par exemple les directeurs d'école normale qui forment des instituteurs et qui peuvent se créer une clientèle extrêmement précieuse au point de vue électoral.

Quelle est la durée de l'inéligibilité relative?

Durée de cette inéligibilité relative.

L'inéligibilité relative dure pendant toute la durée de la fonction. Vous comprenez que cette règle est insuffisante, parce que si elle dure simplement pendant la durée de la fonction nous pourrions voir par exemple un préfet qui préparerait tranquillement sa candidature et donnerait sa démission le samedi veille des élections; par conséquent, il faut un prolongement : il est égal à la durée qui est nécessaire pour que les services rendus puissent être oubliés. Cette durée est égale à six mois.

D'ailleurs cette règle de six mois est insuffisante; dans le département de l'Orne, il y a deux préfets qui ont tranquillement préparé leur candidature au Sénat, puis qui, six mois avant le jour des élections, ont donné leur démission, et sont devenus sénateurs; par conséquent le délai de six mois ne permet pas d'atteindre le fonctionnaire qui exercerait sa fonction dans un intérêt personnel.

Voilà toutes les conditions d'éligibilité, et nous devons compléter cette énumération par deux observations :

Aucun lien avec la

1ère observation : pour être éligible dans un département ou dans une circonscription quelconque,

circonscription électorale n'est nécessaire pour être élu.

il n'est pas nécessaire d'avoir avec cette circonscription un lien quelconque; il n'est pas nécessaire d'être domicilié dans ce département, d'y avoir sa résidence ou d'être inscrit sur le rôle des contributions; on peut se présenter dans une circonscription quelconque parce que le député est censé représenter la France tout entière et non pas la circonscription qui l'a élu.

L'année prochaine au cours de droit administratif vous rencontrerez des règles différentes pour les élections au conseil administratif, au conseil général, au conseil d'arrondissement et au conseil municipal; pour être élu dans ces différents conseils il faut avoir avec la circonscription certains liens.

Pourquoi?

Il s'agit, en effet dans ces conseils, de foires, de marchés, de l'éclairage des chemins : vous arrivez dans une commune, vous ne savez rien des intérêts particuliers de cette commune que vous aurez à gérer, par conséquent, si on admettait l'éligibilité universelle au conseil municipal nous verrions des troupes d'individus envoyés par un parti central se faire élire dans une commune au nom d'un parti discipliné et gaspiller les finances de la commune qu'ils auraient à gérer.

Sous la Révolution, on n'avait pas vu cette conséquence de l'idée qu'un individu ne représente pas sa circonscription lorsqu'il est député, et il fallait pour être élu, être domicilié dans cette circonscription; sous la Charte de 1814 la moitié des députés devaient être domiciliés dans le département, parce que l'élection est un témoignage d'estime et de confiance qui est donné à un individu, en dehors de la désignation du représentant d'un parti ou d'idées politiques.

Les députés et sénateurs sortants sont aussitôt rééligibles.

2ème observation : - Les députés sortants sont immédiatement et indéfiniment rééligibles. Nous avons vu une règle différente avec la constitution du 3 septembre 1791.

1° - Les membres de la Constituante n'étaient pas rééligibles à la Législative.

Evolution historique.

2° - A la Législative, les députés étaient élus pour deux ans; ils pouvaient être réélus une première fois pour deux ans, ensuite ils devaient passer deux ans dans la vie privée et ensuite recommençait un délai de quatre ans, pendant lequel ils pouvaient être réélus deux fois; bref la vie politique devait être interrompue par un délai de deux ans qu'on passait dans la vie privée.

Les hommes de la Constituante ne voulaient pas

que la politique devint une carrière, ils ne voulaient pas de politiciens de carrière, et d'autre part, ils ne voulaient pas que les députés soient portés à sacrifier les intérêts généraux du pays au souci de leur réélection; vous comprenez parfaitement qu'un député qui n'est pas rééligible est un député indépendant, il va voter suivant sa conscience.

Remarquez le danger de l'heure présente : il y a une quantité de représentants qui voient quel est le chemin à suivre, mais qui le déclarent "parlementairement impraticable"; c'est un des plus grands périls du moment présent; ils voient le mal qu'il faut éviter, ils voient le bien qu'il faut accomplir, mais ils savent que dans quelques mois ils reviendront devant leurs électeurs et que s'ils votent de telle manière ils seront battus.

Les hommes de la Constituante disaient : "Pas de politiciens de carrière". Il faut que les gens soient capables de faire autre chose que la vie politique, il ne faut pas qu'ils s'attachent à la vie politique et qu'en dehors ils ne soient plus rien.

D'autre part; le péril c'est celui que nous avons vu au moment de la Législative, c'est qu'il faut dans les assemblées parlementaires des hommes qui aient une certaine expérience, des hommes auxquels cette expérience a donné la connaissance de la sagesse, et si vous les faites sortir de cette assemblée, vous affaiblissez l'assemblée; en effet, l'Assemblée Législative qui comprenait des hommes nouveaux a été la plus mauvaise assemblée que la France ait connue.

Conditions d'éligibilité spéciales à chaque Chambre.

Etude des
conditions
d'éligibilité
spéciales
à chaque
Chambre :
1°) au Sénat:
il faut avoir
40 ans.

Nous allons maintenant étudier les conditions d'éligibilité spéciales à chaque Chambre :

1°) D'abord, pour le Sénat il n'y a qu'une seule condition d'éligibilité (en outre des conditions d'éligibilité communes au Sénat et à la Chambre des Députés) c'est l'âge de 40 ans. Cet âge, nous l'avons rencontré dans notre histoire constitutionnelle; je vous ai indiqué que les membres du Conseil des Anciens devaient avoir 40 ans et être mariés ou veufs; par conséquent, la seule condition exigée pour assurer l'esprit de tradition et dans la mesure voulue, l'esprit de conservation du Sénat c'est l'âge de 40 ans.

Dans la constitution polonaise, art. 36, on trouve cette disposition tout à fait particulière : les sénateurs sont élus par les électeurs de 30 ans parmi les électeurs de 40 ans.

De même, dans la constitution tchécoslovaque art. 14, les sénateurs sont élus par les électeurs de 26 ans, parmi les hommes de 45 ans.

Dans la démocratie, on ne trouve pas d'autre différenciation entre les Chambres que l'âge.

2°) Conditions d'éligibilité spéciales à la Chambre.

a) L'âge = 25 ans. C'est l'âge commun de l'éligibilité en France; à 25 ans, on peut être député, conseiller général, conseiller municipal, conseiller d'arrondissement; 25 ans, c'est en général l'âge de la majorité politique complète.

Pour la présidence de la République, il n'y a aucune limite d'âge; par conséquent, les théoriciens disent qu'on pourrait être élu président de la République à 21 ans, mais la question ne s'est pas posée jusqu'ici.

Au point de vue théorique, nous pouvons remarquer qu'en général les constitutions réclament une majorité plus grande pour l'éligibilité que pour l'électorat, par conséquent l'âge de l'éligibilité est en général supérieur à celui de l'électorat, l'âge étant considéré comme une condition de maturité d'esprit; mais il faut voir aussi cette autre idée confirmée par l'histoire : plus une constitution est démocratique, plus bas est l'âge de l'éligibilité; et, au contraire, plus la constitution est réactionnaire et conservatrice, plus élevé est l'âge de l'éligibilité.

Le summum des mouvements conservateurs a été connu dans l'histoire sous la Restauration; on ne pouvait être membre de la Chambre des Députés qu'à 40 ans, c'était évidemment un âge ridiculement élevé, attendu qu'à 40 ans il y avait des hommes qui étaient déjà célèbres et qui ne pouvaient pas entrer à la Chambre parce qu'ils n'avaient pas l'âge de l'éligibilité; le fameux orateur Berryer qui a été une des gloires de la tribune ne pouvait pas être élu sous la Restauration, et Charles X lui disait : "Comme il me tarde que vous ayez 40 ans!" Par conséquent, c'est un âge tout à fait excessif. Gambetta est mort à 42 ans, et par conséquent lorsqu'il a été le chef effectif du gouvernement de la Défense Nationale, en 1870, il avait 30 ans. L'An VIII demandait pour le Tribunat, qui était l'organe de la critique, l'âge de 25 ans, et pour le Corps Législatif, qui était l'organe de la décision, l'âge de 30 ans. La Charte de 1814 demande également cet âge de 30 ans; toutes les autres constitutions se sont contentées de l'âge de 25 ans, mais aussi il y a des constitutions qui donnent l'éligibilité en même temps que l'électorat et c'est ce qu'a décidé la constitution montagnarde du 24 juin 1793,

2°) à la Chambre : a) il faut avoir 25 ans.

Pourquoi?

Les régimes conservateurs exigent un âge plus élevé.

constitution qui, vous le savez, n'a jamais été appliquée.

En Angleterre, on est éligible sans être électeur.

Ce qui est le plus important, c'est que l'Angleterre admet qu'on peut être éligible quand on est électeur, et l'Angleterre a été pendant très longtemps la terre des hommes d'état jeunes; par exemple, lord Liverpool a été membre de la Chambre des Communes à 21 ans, et en 1801 il était ministre des Affaires étrangères à une époque particulièrement critique pour l'Angleterre, qui avait des difficultés avec la France : il avait alors 31 ans.

Les hommes politiques en Angleterre arrivaient très vite à une haute situation; il est vrai que dans l'Angleterre ancienne, il y avait des classes politiques, c'est-à-dire qu'il y avait l'aristocratie qui élevait des jeunes gens dans la seule pensée que ces jeunes gens seraient des hommes politiques et notamment les fils de lords étaient élevés, chauffés, pour être députés, pour être membres de la Chambre des Communes, en attendant que leur père mourût et leur laissât la place à la Chambre des Lords.

b) Il faut avoir fait une déclaration de candidature.

b) Ils doivent avoir fait une déclaration de candidature; remarquez que cette exigence de la déclaration de candidature n'existe que pour la Chambre des Députés; on peut être élu sénateur, conseiller général, conseiller d'arrondissement, conseiller municipal, sans avoir fait de déclaration de candidature; par conséquent, on peut être élu sénateur, etc...sans l'avoir demandé; il y a un cas récent et très frappant à ce point de vue, c'est un des hommes les plus séduisants de sa génération, M. Lémery, député de la Martinique qui va dans sa circonscription pour l'élection à la Chambre des Députés et est battu; il prend le bateau, assez attristé, et à son débarquement il apprend qu'il a été élu sénateur.

De même pour les élections au conseil municipal, il arrive qu'on ne consulte pas les hommes qu'on met sur la liste, certains protestent, mais d'autres ne protestent pas. Par conséquent, il n'y a pas de liste officielle pour ces élections, c'est spécial à la Chambre.

Jusqu'en 1858, il n'y avait aucune formalité de candidature, par conséquent la candidature n'était pas officiellement reconnue; en 1857 se produisit un incident qui causa alors une vive émotion. Sous le Second Empire, vous le savez, il y avait la candidature officielle savamment organisée, qui faisait que le Corps Législatif était presque entièrement composé d'hommes dévoués au régime, mais à mesure qu'on s'éloignait des origines, les membres de l'opposition pouvaient pénétrer dans le Corps Législatif; or, en

Origine assez récente de cette condition.

lection de
Carnot et
Goudchaux.

Le serment
écrit de
fidélité à
l'Empereur.

1857, Carnot et Goudchaux, deux républicains, sont élus au Corps Législatif, en arrivant, avant d'être admis, il faut qu'ils prêtent serment de fidélité à l'Empire; Carnot et Goudchaux refusent, et le Corps Législatif refuse de les admettre. Le régime se trouve alors dans une situation extrêmement délicate; voilà des hommes qui étaient désignés par le suffrage universel à des majorités importantes et qui cependant ne peuvent pas siéger parce qu'ils refusent de prêter serment de fidélité. C'est alors que Napoléon III, extrêmement contrarié par cette opposition, qui préfère le sacrifice d'un siège au Corps Législatif au désagrément de lui prêter personnellement serment de fidélité, demande au Sénat un sénatus-consulte en vertu duquel on ne pourrait faire aucun acte de candidature avant d'avoir signé une formule de serment de fidélité, formule de serment que l'on devait signer sans réserve; si on n'avait pas accompli cette formalité, on ne pouvait faire aucun acte de candidature, on ne pouvait pas apposer d'affiches, distribuer de bulletins, tenir de réunions publiques, etc...

Ce qui se produit, c'est que les républicains ont simplement décidé de donner cette signature, ils accomplissent une simple formalité, de sorte que le serment préalable de fidélité apparaît comme une obligation de candidature.

Le boulangisme.

La constitution de 1875 ne contient aucune disposition sur ce point, par conséquent on peut être élu sans s'être présenté; c'est sur ces entrefaites qu'éclate aux environs de l'année 1889 la crise boulangiste, extrêmement curieuse à étudier; en 1889, il y a en France une désaffection profonde à l'égard de la République et du parlementarisme; on est dégoûté de ces institutions, du Parlement, voilà le fait; alors la France veut aller à n'importe quoi et se donner à n'importe qui; en effet, il y avait alors le général Boulanger, qui faisait de la politique radicale, il était pris comme ministre de la Guerre dans les cabinets radicaux; ce général devint peu à peu populaire; à distance, on peut se demander d'où lui venait cette popularité; il était bel homme, et une des conditions de la beauté à cette époque, c'était d'avoir de la barbe; il avait une belle barbe blonde et il avait un beau cheval noir. Il avait fait peindre aux trois couleurs les guérites des fonctionnaires, il avait dit que dans les casernes il y aurait un réfectoire, c'est-à-dire une salle où les soldats mangeraient et où il n'y aurait pas de lits; il a permis aux soldats de porter de la barbe, à condition qu'elle ne cache pas les écussons...

La France s'est donnée à Boulanger. Ce Boulanger

était un homme assez ordinaire; sentimental comme un sous-lieutenant, cette sentimentalité l'a fait échouer dans son rôle d'homme politique (il était lié à une dame qui était tuberculeuse et qui en est morte) on considéra Boulanger comme dangereux, on l'envoya commander le corps de Clermont-Ferrand, il revint, le peuple se précipita devant la locomotive du train qui le ramenait, bref une popularité incroyable.

Boulanger avait projeté ou un de ses amis avait projeté pour lui (il n'avait aucune énergie) de poser sa candidature dans toutes les circonscriptions de la France. S'il était élu dans toutes les circonscriptions, il est évident qu'il était le maître du pays; c'est contre les tentatives de Boulanger qu'ont été réalisées trois réformes :

1°) Suppression du scrutin de liste par département; on disait que le scrutin de liste "c'est le scrutin des grands courants" et comme il y avait le courant boulangiste : "Ce courant va nous emporter." 2°) Obligation de la déclaration de candidature. 3°) Interdiction de candidatures multiples; c'est-à-dire qu'un même candidat ne peut poser sa candidature dans plusieurs circonscriptions, et la déclaration de candidature n'est autre chose que la sanction de l'interdiction des candidatures multiples.

La déclaration doit être faite dans la forme écrite; on écrit de préférence une lettre recommandée, ou bien une lettre qu'on remet soi-même et dont on demande un récépissé, ou bien dans la forme verbale, on déclare qu'on est candidat, ou bien on donne mission à un tiers de faire une déclaration de candidature pour soi. Il faut alors que la signature soit légalisée par le commissaire de police.

La déclaration de candidature doit être faite à la préfecture; au moment de la déclaration, la préfecture délivre un récépissé provisoire; on a la preuve qu'on a fait cette déclaration, et 24 heures après la préfecture délivre un récépissé définitif. Ce délai de 24 heures est obligatoire parce que dans ce délai le préfet a averti le ministre de l'Intérieur de toutes ces déclarations de candidature, et il voit si un même candidat ne se présente pas dans plusieurs circonscriptions; si le candidat a posé sa candidature dans plusieurs circonscriptions, on ne lui donne un récépissé définitif que dans la première circonscription où il a fait sa déclaration.

La déclaration de candidature doit être faite huit jours avant le jour des élections.

Par conséquent, l'élection ayant lieu un dimanche, la déclaration doit être faite le samedi, veille du dimanche précédant les élections et elle peut être

Mesures prises
contre ce
mouvement.

Termes dans
lesquels se
fait la
déclaration de
candidature.

reque jusqu'à minuit; il y a dans les préfectures un bureau qui reste ouvert jusqu'à minuit afin de recevoir jusqu'à cette heure extrême les déclarations de candidature.

La déclaration
de candidature
en cas de
ballotage.

Ce délai de 8 jours est fixé par l'art. 1er de la loi du 25 mars 1932; en cas de ballotage, je vous ai dit que le ballotage ou second tour de scrutin a lieu 8 jours après le 1er tour de scrutin; or, au second tour, il peut se produire de nouvelles candidatures; vous comprenez que la règle du huitième jour ne peut pas fonctionner pour le ballotage; aussi les déclarations de candidatures pour le second tour peuvent être reçues pendant toute la journée du mercredi qui précède le ballotage, c'est-à-dire 4 jours avant. C'est la disposition de la loi du 21 juillet 1927, art. 14 paragraphe 2.

Les morts
sont-ils
éligibles?

Il y a eu des questions assez remarquables qui se sont posées au cours de la dernière élection, c'est la question de savoir si les morts sont éligibles, c'est-à-dire que la déclaration de candidature 8 jours avant l'élection arrête définitivement la liste des candidats, et vous allez tout de suite comprendre pourquoi on a adopté cette solution bizarre que les morts sont éligibles.

Ce fut le cas de M. Jean Ossola qui était député des Alpes Maritimes et qui avait l'habitude de circuler en automobile à des vitesses foudroyantes; il se tua à la veille des élections, et personne ne pouvait plus faire de déclaration de candidature puisque le huitième jour était passé; il va donc être élu, car on décide que les voix qui lui seront données seront comptées et qu'on pourra faire de nouvelles déclarations de candidature pour le second tour de scrutin. Remarquez-le, le candidat qui a été élu à la place de M. Ossola aurait peut-être été élu quand même! Nous n'en savons rien!

Sanction de
l'absence de
déclaration de
candidature
ou de la
déclaration
irrégulière.

Si on ne fait pas de déclaration de candidature, ou si on fait une déclaration irrégulière, notamment si on n'est pas électeur, il y a :

1°) Une amende, sanction pénale de 10.000 frs. pour le candidat et 5.000 frs. pour les auxiliaires du candidat, afficheurs, distributeurs de bulletins, etc...

Ces chiffres ne paraissent pas faits pour nous impressionner, mais il faut se placer en 1889, et 10.000 frs. de cette époque représentent 60.000 frs. environ aujourd'hui.

2°) Il y a des sanctions administratives en ce sens que l'administration peut saisir les bulletins, lacérer les affiches, s'opposer à la distribution des circulaires et

3°) Il y a une sanction électorale, c'est la plus importante : les bulletins au nom d'un candidat qui n'a fait aucune déclaration ou a fait une déclaration irrégulière, ne comptent pas. Par conséquent, dans une élection, s'il y a un candidat qui a 8.000 voix, s'il n'a pas fait de déclaration de candidature ses bulletins ne comptent pas; s'il y en a un autre qui a 1.000 voix, c'est lui qui est élu.

Voici l'application qui en a été faite à l'élection de Clignancourt au sujet de l'élection du général Boulanger. Le 8 décembre 1889 il y avait 7.811 voix au général Boulanger; voix déclarées nulles parce que le général Boulanger avait été condamné par la Haute Cour et n'était donc pas éligible, et 550 voix au nom de Joffrin, ce fut Joffrin qui fut élu.

Il faut être dans ces périodes de crise pour admettre une élection de cette nature au 1er tour !

Cluzet qui était communiste autrefois demanda l'annulation en bloc des opérations électorales de Clignancourt, ce qui aurait été régulier et plus conforme à la logique démocratique, mais comme on était en période de lutte, Joffrin fut député alors qu'il avait eu la minorité des suffrages.

Les élections sont libres en France, les candidatures n'ont pas besoin d'être sérieuses.

En Angleterre
le candidat
doit fournir
caution.

En Angleterre où il n'y a pas de ballottage, c'est au 1er tour celui qui a le plus de voix qui est élu; dans ces conditions il faut empêcher les candidatures qui n'auraient pour objet que de troubler la consultation au 1er tour. Donc les candidatures doivent être sérieuses et il y a une déclaration de candidature dont l'effet est important, parce que s'il n'y a pas d'autres concurrents, le candidat est élu sans élection; en outre, il faut déposer, en faisant la déclaration, une somme de 150 livres, c'est-à-dire 15.000 frs. environ, ce qui fait tout de même réfléchir et si le candidat n'obtient pas le 1/8 des suffrages exprimés, la somme est confisquée.

On a fait application de cette disposition au mois de juin 1930; un candidat nationaliste écossais n'a réuni que 2.527 voix et un candidat communiste 1.454 à Glasgow; n'ayant pas 1/8 des voix, leurs 150 £ ont été confisquées, les autres candidats conservateur et travailliste ayant eu respectivement 10.699 voix et 10.303 voix.

Le titre de l'élu.

Etude du
titre du
représentant.

Etudions maintenant le titre du représentant.
Aux élections sénatoriales, tous les électeurs sont réunis dans une même salle, il y a un bureau qui

Aux élections sénatoriales, le bureau proclame l'élection.

comprend le président du tribunal civil et des électeurs jeunes et vieux et un secrétaire; tous les électeurs sont là, on fait le compte des voix et puis le bureau proclame "Un tel est élu sénateur".

Le titre du sénateur est sa proclamation par le bureau.

Le député est proclamé par une commission de recensement qui se réunit à la préfecture.

Aux élections législatives, c'est la commission de recensement qui proclame les élus.

Mais, lorsqu'il s'agit de député, pour le scrutin de liste, ce sont plusieurs centaines de communes dans le département, et le dimanche on ne sait pas qui a été élu, chaque commune proclame le nombre de ses résultats et envoie le procès-verbal à la préfecture; pour le scrutin d'arrondissement ce sont 60 ou 120 communes en général, on ne peut pas proclamer le soir même les résultats, on proclame les résultats partiels dans chaque commune et le maire envoie les procès-verbaux à la préfecture. Postérieurement une commission va se réunir à la préfecture, nous l'appelons "commission de recensement" parce que cette commission est chargée de recenser les votes, c'est-à-dire de les additionner, de les compter; c'est cette commission de recensement qui va proclamer le député, c'est avec ce titre que le député pourra se présenter à la Chambre.

Rôle de cette commission.

Le jour du 2 février 1852 le prince-président avait pris deux décrets : un décret organique qui fixe les conditions de l'électorat et un décret réglementaire relatif au scrutin (art. 32).

La commission telle qu'elle existait sous l'Empire.

Je vous ai indiqué à plusieurs reprises que la préoccupation de l'Empire n'était pas la sincérité des opérations électorales, mais c'était d'avoir des élections favorables au gouvernement. C'était un principe; aussi la commission de recensement comprenait, d'après le décret de 1852, trois conseillers généraux nommés par le préfet et qui désignaient eux-mêmes leur président; le préfet choisissait trois conseillers généraux dévoués à l'Empire et qui par conséquent devaient compter d'une façon favorable aux candidats de l'Empire.

Cette composition a été modifiée par la loi du 9 juillet 1913, art. 11 et celle du 12 juillet 1919 article 15.

La réforme de la commission de recensement.

La réforme est la suivante :

1°) Le nombre de membres de la commission de recensement est porté à 5, par conséquent quand on est 5 on risque moins l'intimité propice aux corruptions que lorsqu'on est 3.

2°) Au lieu des conseillers généraux nommés par

le préfet entrent dans la commission de recensement les 4 conseillers généraux les plus anciens; ainsi c'est le hasard qui désigne les membres de la commission de recensement et non point leur dévouement au régime. Il est assez difficile d'avoir des membres pour la commission de recensement tout simplement parce que ce n'est pas un grand honneur et qu'ensuite il n'y a pas d'indemnité. Alors on prend dans l'ordre du tableau et les préfets sont en général assez embarrassés parce qu'ils doivent passer ensuite aux conseillers d'arrondissement; d'autre part, les conseillers généraux qui acceptent, viennent à l'heure voulue et disparaissent souvent avant la fin des opérations. Il reste un membre dont je ne vous ai pas encore parlé, et qui a été introduit par les lois sus-indiquées, c'est le président du tribunal civil.

Le président
du tribunal
civil préside
cette
commission.

Nous avons donc vu le président du tribunal civil présider la commission chargée de la distribution des bulletins des circulaires, nous l'avons vu présider le collège électoral du Sénat, nous le voyons présider la commission de recensement pour la proclamation des députés, par conséquent, vous voyez de plus en plus que la proclamation de la sincérité des opérations électorales, amène la collaboration de la magistrature à la surveillance de ces opérations; c'est le principe admis en Belgique; le dépouillement des votes est fait par la magistrature, le juge de paix, le président du tribunal civil.

3^e réforme : art. 15 de la loi du 12 juillet 1919 : plus de rapidité dans les opérations; le décret du 2 février 1852 avait décidé que la commission de recensement se réunirait le jeudi suivant l'élection, mais maintenant, à raison de la rapidité des communications, on a estimé que ce délai était trop long et la commission de recensement se réunit le mercredi.

Fonctions
limitées de
cette commis-
sion.

La commission de recensement doit simplement collationner les résultats des procès-verbaux; c'est une opération mathématique, elle n'est pas juge en dernier ressort; elle n'a pas à vérifier si les scrutateurs se sont trompés dans leurs calculs ou s'il y a eu pression ou corruption, même scandaleuse, achat de vote par exemple sur la voie publique; la commission de recensement n'a pas à apprécier la moralité de l'élection, elle peut seulement réviser provisoirement les chiffres et statuer sur l'attribution des bulletins irréguliers provisoires; les bulletins douteux sont annexés ou doivent l'être aux procès-verbaux et la commission de recensement statue provisoirement sur la validité de ces bulletins; une seule attribution : statuer sur la validité des bulle-

tins douteux et faire des additions. Par conséquent, pas de proclamation.

Il y a d'ailleurs des commissions de recensement qui ont essayé d'élargir leurs pouvoirs sans y parvenir.

La commission statue en séance publique et il doit en être tenu procès-verbal.

La Chambre supplée la commission quand celle-ci refuse de statuer.

Il peut arriver, comme je vous l'indiquais tout à l'heure, qu'une commission de recensement refuse de statuer; si la commission de recensement n'a pas statué, c'est la Chambre qui statue à sa place; cela est arrivé pour les élections de 1928 pour l'Ariège où 30 maires avaient refusé d'envoyer les procès-verbaux à leur préfecture; il y avait un ensemble d'irrégularités, la commission de recensement a refusé de statuer, et la Chambre le 2 juillet 1928 a proclamé M. Laffont député de l'Ariège.

A Saint-Denis, la commission avait refusé de statuer et alors sur le rapport de M. Louis Rolland, professeur à cette Faculté, la Chambre a pris une décision tout à fait remarquable : elle a fait l'addition qui aurait dû être faite par la commission de recensement, et ensuite, elle a proclamé M. Clamamus député, mais après l'avoir proclamé, elle l'a invalidé; c'était tout à fait juridique, évidemment, mais assez surprenant.

Critique du délai trop long qui sépare le jour de réunion de la commission du jour de l'élection.

J'appelle votre attention sur ce détail que la commission intervient trois jours après l'élection. Les maires doivent, en effet, envoyer les procès-verbaux sous pli cacheté et, en outre, y joindre les bulletins douteux, mais beaucoup de communes rurales n'ont pas d'enveloppes, alors on envoie les procès-verbaux avec deux morceaux de papier collés en croix ou une ficelle; il y en a même qui se dispensent d'envoyer les bulletins douteux, de sorte que la commission de recensement n'a pas les éléments pour statuer.

Imaginez ce qu'étaient sous l'Empire tous ces procès-verbaux envoyés à la préfecture où le préfet a quelques heures pour les soigner ! Dans la loi de 1919, on a gagné 24 heures pour empêcher, autant que possible, le tripotage.

Jugement de l'élection.

Jugement de la validité de l'élection. C'est chaque Chambre qui en est juge.

Le député a été proclamé par la commission de recensement, le sénateur par le bureau; comment va être jugée la validité de ces élections? La réponse est dans l'art. 10 de la loi du 16 juillet 1875 : "Chaque Chambre est juge de l'élection de ses membres"; le jugement de l'élection prend le nom de "vérification des pouvoirs"; ce nom de vérification des pouvoirs est une survivance traditionnelle pour les députés qui n'ont plus de pouvoirs, mais cette

rique et
rationnelle.

expression nous vient des anciens Etats Généraux, où les députés de certains baillages déposaient le cahier de leurs pouvoirs sur le bureau des Etats Généraux, et les Etats vérifiaient leurs pouvoirs.

Il est très remarquable qu'une attribution de nature judiciaire soit attribuée à une assemblée politique; on dit qu'il faut que le pouvoir législatif soit indépendant à l'égard du pouvoir judiciaire; mais il y a surtout cette notion qui est à la base d'une quantité de nos lois constitutionnelles, la notion de souveraineté parlementaire; mais cette argumentation est très loin d'être décisive; il est certain qu'une attribution contentieuse à une assemblée politique est une entorse donnée à la logique.

Systèmes dif-
férents en
droit étranger.

D'autre part, il y a tout un ensemble de tendances nouvelles qui sont contraires au système de la vérification des pouvoirs.

La Chambre des Communes s'est dépouillée elle-même du jugement des élections de ses membres, elle s'est jugée moralement incompétente pour juger des élections, et en effet, il s'agit au lendemain d'une lutte qui peut-être a été très âpre, de statuer sur une question relative à cette lutte et une Chambre qui sort de la lutte des élections n'a pas la sérénité voulue pour juger l'élection de certains membres: il est très rare, en effet, qu'une majorité invalide un membre de cette majorité, il y a eu des membres de la majorité invalidés, mais c'est rare; en 1924, un candidat, qui d'ailleurs est aujourd'hui député, a été invalidé parce qu'il avait commis, au point de vue parlementaire la faute la plus grave, il avait manqué par avance à une règle du jeu, il avait promis de distribuer en entier l'indemnité parlementaire à des oeuvres de sa circonscription.

Mais c'est l'exception, ce sont, en général, des membres de la minorité qui sont invalidés.

La constitution de Weimar art. 35 et la constitution de Pologne donnent aux pouvoirs publics et enlèvent à la Chambre elle-même le droit de statuer sur la validité des élections de leurs membres.

Critique de la
vérification
des pouvoirs
par les
assemblées
elles-mêmes =

Ce système de vérification des pouvoirs ne va pas sans inconvénient et il a été assez vivement critiqué; on invoque d'ailleurs la nature de l'opération, opération judiciaire, que, par conséquent, il faut laisser au pouvoir judiciaire. On fait remarquer ensuite que les Chambres ont une tendance à se considérer dans une certaine mesure comme au-dessus de la loi, et que dans ces conditions, un débat sur la vérification des pouvoirs apparaît assez comme semblable à ce qu'on appelle le ballottage dans un cercle. Vous savez que Maurice Barrès disait que la Chambre des Députés "était le plus vivant des cercles, quoique le monde y fût un peu mélangé."

Les opérations
de vérifica-
tion manquent
de sérieux.

Absentéisme
des
commissions.

Pas de délai
pour statuer.

Position
privilegiée
du candidat
élu en instan-
ce de valida-
tion.

La Chambre se laisse impressionner par des considérations de sympathie personnelle ou politique; il n'y a donc aucune garantie de procédure. D'abord il n'y a pas de dossier à proprement parler; on ne constitue pas de dossiers avec des pièces cotées, numérotées, de telle sorte, que les autorités chargées de juger les élections, voient des pièces entrer et sortir sans aucune garantie.

D'autre part, les autorités chargées de statuer sur la vérification des pouvoirs, c'est-à-dire les bureaux ne se considèrent comme aucunement liés par une obligation judiciaire, de telle sorte que l'on en arrive à un absentéisme formidable; au moment où il s'agit de préparer le dossier d'une élection, on voit par exemple sur une vingtaine de membres qui composent un bureau arriver deux ou trois membres. Dans une élection où l'urne avait été mise sous scellés (élection des Basses-Pyrénées), il s'agissait simplement de compter les bulletins; il y avait seulement deux députés, vous comprenez qu'ils ont fait à peu près et très rapidement le compte pour s'en débarrasser !

D'autre part, aucun délai pour statuer; à l'heure présente il y a encore au moins un député dont l'élection n'est pas venue en discussion, et, la semaine dernière, on voyait la vérification des pouvoirs d'une élection dernière; c'est une plaisanterie parce que, ou bien on est admis, ou l'on est rejeté. De plus, à mesure que l'on s'éloigne des élections, les souvenirs et les témoignages deviennent plus vagues.

De plus, celui qui a été proclamé par la commission de recensement est à la Chambre, il peut monter à la tribune pour se défendre, il peut agir sur ses collègues; au contraire, celui qui n'a pas été proclamé est absent, il n'a aucun moyen juridique pour se défendre, il ne peut pas se faire aider d'un avocat, il n'a aucun organe, il peut chercher des amis dans la Chambre, mais en général ces amis sont assez tièdes, surtout lorsqu'ils savent que le candidat en question a peu de chance de faire invalider celui qui a été élu.

En général ceux qui craignent un mouvement hostile dans la Chambre font retarder indéfiniment la vérification des pouvoirs, car, en attendant, on se crée des relations, on s'installe, et 6 ou 8 mois après, celui qu'on a vu tous les jours est un collègue, et il n'est plus question de le renvoyer devant les électeurs. Si les choses se passaient au lendemain des élections, et que le député battu fût sympathique déjà à la Chambre, les choses risqueraient

de se passer autrement.

Par conséquent, le système de vérification des pouvoirs a beaucoup d'inconvénients; mais tout de même pendant un certain nombre d'années tout au moins, la Chambre ne s'est pas servie systématiquement de l'invalidation pour asseoir sa majorité. En 1885, la minorité avait été systématiquement saccagée. Espérons ne plus revoir ces temps-là.

Nous allons étudier maintenant très rapidement les règles de la vérification des pouvoirs :

Règles de la
vérification
des pouvoirs :
c'est une
procédure ju-
ridictionnelle

1°) Pas d'ex-
plication
de vote.

Du principe que la vérification des pouvoirs est une opération juridictionnelle, découlent les conséquences suivantes : 1°) dans la procédure de vérification des pouvoirs les votes sont individuels; par conséquent, il ne doit pas y avoir d'explication de vote; vous savez que lorsqu'il s'agit de passer au scrutin, s'il s'agit de votes ordinaires, on peut monter à la tribune et dire "un mot en son nom et au nom d'un certain nombre de ses collègues", c'est la classique formule; on ne pourrait pas dans une procédure de vérification de pouvoirs expliquer son vote et surtout on ne pourrait pas parler au nom d'un certain nombre de ses amis, par conséquent le vote est fait suivant la conscience, donc suivant sa conception personnelle.

2°) Immunité
de ceux qui
attaquent
l'élection.

2°) La procédure étant judiciaire, les plaintes contre une élection ne peuvent pas donner lieu à des réclamations; on est libre d'attaquer une élection, mais, quelle que soit l'accusation portée, on ne sera pas poursuivi.

3°) Les té-
moins sont
des témoins
en justice.

3°) Tous les témoins quels qu'ils soient déposant dans une procédure de vérification de pouvoirs ont toutes les obligations et sont considérés comme des témoins en justice; par conséquent, ils peuvent être astreints au serment; ils sont obligés de témoigner sous une sanction pénale et ils ne peuvent pas être poursuivis pour leur témoignage, sauf le cas de faux témoignage.

4°) La Cham-
bre seule
statue sur
l'affaire en
toute indé-
pendance.

4°) Du moment qu'il s'agit d'une décision judiciaire, c'est la Chambre qui prend cette décision dans sa pleine souveraineté.

Par conséquent le gouvernement n'a pas à intervenir dans une affaire de vérification de pouvoirs; lorsque la Chambre procède à une vérification des pouvoirs d'un de ses membres, le banc du gouvernement est vide, il ne doit y avoir personne au banc du gouvernement, et si par exception il y a un membre du gouvernement, il ne doit pas intervenir par des discours, ne pas poser la question de confiance, et, classiquement, les députés membres du gouvernement s'abstiennent au vote.

Cependant, parfois, le gouvernement est intervenu.

Cependant, il y a eu quelques exceptions : le 14 novembre 1929, 1er exemple, il s'agissait de l'élection en Alsace, du sénateur patriote français M. Fleiger contre l'Alsacien autonomiste l'abbé Haegy; comme il s'agissait, pour ainsi dire, d'une question nationale, et qu'il était à peu près certain d'ailleurs que M. Fleiger serait validé, M. Tardieu, ministre et président du Conseil, a dit quelques mots de sympathie à l'égard du sénateur Fleiger; d'autre part, M. Paul Doumer président du Sénat, a ajouté quelques mots pour le sénateur patriote français.

J'ajoute que si le gouvernement n'intervient pas officiellement, il peut tout de même jouer un certain rôle dans la coulisse pour le parlementaire dont l'élection est validée, ou contre lui; il peut donner un mot d'ordre à ses amis, à condition que ce mot d'ordre soit donné dans la coulisse et qu'on ne puisse pas en faire état publiquement.

A tous ces points de vue, la vérification des pouvoirs apparaît comme une procédure juridictionnelle, mais il y a des différences entre la procédure juridictionnelle ordinaire et la procédure de vérification de pouvoirs.

D'abord, d'après la tradition judiciaire française : le vote des juges est secret; au contraire, en matière de vérification de pouvoirs le vote est public; c'est-à-dire que, s'il y a une demande de scrutin, il y est procédé par la voie du scrutin personnel à la tribune. Il ne suffit pas de mettre un bulletin dans l'urne, il faut défiler à la tribune et y déposer son bulletin, en son nom.

Je vous dit qu'il en est ainsi d'après la tradition de la justice française; en effet, d'après la tradition de la justice anglaise et américaine, il en est différent, et c'est la règle anglaise qui l'a emporté dans les juridictions internationales; au lendemain de la guerre, à la Cour de La Haye, chaque juge fait connaître son opinion, la motive, de sorte qu'on connaît l'opinion de la majorité et celle de la minorité, ce qui d'ailleurs enlève singulièrement d'autorité à la Cour internationale de Justice. Nous l'avons vu au procès du Lotus, procès assez douloureux pour notre amour-propre; un bateau français qui avait heurté un bateau turc en pleine mer; le bateau français ayant relâché à Constantinople, les autorités turques prièrent le lieutenant, qui à ce moment commandait le Lotus, de venir à terre s'expliquer sur la collision; le lieutenant desoendit de bonne foi, et les autorités le gardèrent prisonnier; la France protesta, étant donné surtout qu'il y avait

Originalité de la procédure de vérification des pouvoirs par rapport à la procédure juridictionnelle ordinaire.

1°) ici le vote des juges est public;

sur ce point toutefois, la publicité du vote est dé règle dans les tribunaux anglo-saxons et à la Cour de La Haye.

Exemple du Lotus.

des arrangements avec la Turquie, mais le lieutenant resta prisonnier pendant des mois et ne fut relâché que moyennant une somme d'argent. Ce procès fut porté devant la Cour de La Haye (un procès ne peut être porté devant la Cour internationale de Justice que par un compromis, c'est-à-dire un accord qui pose la question). Il faut dire d'ailleurs, que la France avait accepté dans cette affaire une position absurde de la question, cela arrive souvent aux diplomates qui ne sont pas obligés d'être des jurisconsultes éminents. La question avait été posée de la façon suivante : "Est-ce qu'il y a une règle internationale qui interdit aux tribunaux turcs de juger sur le fait d'un abordage en pleine mer, lorsqu'il s'agit d'un bateau turc?" On ne trouva aucune règle et la France perdit le procès.

Cette décision de la Cour de La Haye a été prise à la majorité d'une voix, qui était celle du représentant de la Suisse, naturellement peu qualifié pour décider en matière de droit maritime.

Donc le vote est public; par conséquent, lorsqu'on a été discuté, on a la liste de ceux qui ont voté contre vous, on la garde.

2°) Les Chambres doivent toujours statuer, même en cas de démission du député discuté.

D'autre part, la juridiction ne statue que si elle est saisie; au contraire, une assemblée parlementaire, Chambre ou Sénat, doit toujours statuer; il faut toujours juger l'élection, tandis qu'en Angleterre, par exemple, l'autorité judiciaire ne statue que si elle est saisie d'une plainte; au contraire, en France, la Chambre rend toujours la décision judiciaire, elle doit statuer même en cas de démission. Un député a été élu, il démissionne : la Chambre doit statuer; ce fut décidé en 1860 à propos de l'élection de M. Laperrière qui avait employé des moyens inavouables; voyant que son élection allait être invalidée, il donna sa démission; mais aucun candidat ne peut échapper, même par la démission, à la censure morale qui résulte d'une invalidation.

Cependant, il y a eu des exceptions à cette règle; aux élections de 1919 dans le Nord, il y avait un grand nombre de députés, une liste, celle où étaient MM. l'abbé Lemire et Loucheur, avait inscrit parmi ses candidats un combattant glorieux, qui fut élu, mais quand il s'est agi de le faire venir au Palais-Bourbon, on s'est aperçu qu'il était en prison préventive devant le Conseil de Guerre pour indélicatesses pécuniaires; alors le candidat donna sa démission; la Chambre l'accepta simplement pour ne pas lui infliger une invalidation de déchéance.

A quels résultats peut aboutir la Chambre statuant sur la vérification des pouvoirs?

Une exception à cette règle a eu lieu.

Résultats de la vérifica-

tion des pou-
voirs.

1°) Résultat
provisoire :
l'enquête.

Situation du
député discuté
pendant ce
temps.

D'abord, à un résultat provisoire : l'enquête. La Chambre ordonne une enquête sur l'élection; le député dont l'élection est soumise à une enquête est dit "ajourné" et l'ajourné peut venir au Parlement, assister aux séances, toucher l'indemnité parlementaire, profiter de tous les avantages matériels et honorifiques du député; il a sa carte de circulation sur les chemins de fer, il a son papier à lettres, mais il ne peut pas voter; il peut parler, mais ne pas voter; c'est un député imparfait et incomplet.

Il ne faut pas confondre le député ajourné par une décision de la Chambre ordonnant l'enquête, avec le député dont les pouvoirs ne sont pas encore validés; il y a au moins un député dont les pouvoirs n'ont pas encore été validés; il est cependant en état d'attente, il ne jouit pas de toutes les prérogatives d'un parlementaire, il ne peut pas signer une proposition de loi, il n'a pas le droit d'initiative, il parle, il vote, il profite de toutes les autres prérogatives. C'est une disposition réglementaire qu'il est difficile de justifier; d'ailleurs l'initiative parlementaire a si peu d'importance !

Une disposition particulière est à noter : un député non validé peut désigner un de ses collègues qui suivra la commission d'enquête, avec voix simplement consultative, c'est-à-dire qu'il ne votera pas avec la commission, mais que, lorsque la commission se transportera sur les lieux, il pourra l'accompagner, il pourra faire entendre des témoins, leur faire poser des questions, discuter leurs témoignages, etc.

Ensuite, les solutions définitives sont les suivantes :

2°) Solutions
définitives :
a) annulation
de l'élection.

1°) L'annulation de l'élection. - Le député est alors dit "invalidé"; le député invalidé est immédiatement rééligible; même s'il est invalidé pour pression illicite sur les électeurs, notamment pour un achat de suffrages; il en serait différemment s'il avait été invalidé et condamné par le tribunal correctionnel, auquel cas il serait inéligible pour deux ans.

Pour les invalidations il y a quelque chose de particulier; le candidat invalidé pour acte de corruption peut se représenter immédiatement dans la circonscription.

Solution parti-
culière à
l'Angleterre.

Au contraire, en Angleterre, il y a une disposition qui paraît raisonnable : si un député est invalidé pour acte de corruption, il n'est pas remplacé jusqu'aux élections suivantes : on juge qu'une circonscription qui s'est laissée acheter ne mérite pas

être représentée, elle sera donc privée de député pendant toute une législature.

La décision
doit être
notifiée au
gouvernement.

Lorsqu'un député a été invalidé, il y a une disposition assez curieuse, le ministre de l'Intérieur ignore cet événement officiellement; il faut que cet événement lui soit notifié par la Chambre; à partir de la notification par la Chambre, part un délai de trois mois dans lequel il doit être procédé à une nouvelle élection. Par conséquent, la Chambre a, dans une certaine mesure, le droit de choisir la date à laquelle aura lieu l'élection suivante; cela peut servir à des députés habiles, on notifie l'invalidation le jour où les choses sont prêtes.

b) Validation
de l'élection.

2ème solution définitive : la validation. - Il faut valider même si on se trouve en présence de manoeuvres coupables, à condition que ces manoeuvres coupables ne changent pas le résultat de l'élection. Un candidat est élu à 3.000 voix de majorité, il est démontré qu'il a acheté trois électeurs, nous le blâmons, mais nous devons le valider parce que cette manoeuvre n'a pas changé le résultat de l'élection.

Il ne faut pas croire que nous soyons maintenant en période de luttes politiques; nous avons eu des luttes politiques intenses au moment de l'affaire Dreyfus, du Boulangisme, du ministère Waldeck-Rousseau, du Combisme (1885-1889, 1893-1905). A ce moment, on a invalidé des députés parce qu'ils avaient menti aux électeurs, maintenant on n'invalidé pas un candidat parce qu'il a employé des moyens qui ne sont pas légitimes; à condition que ces moyens n'aient pas changé le résultat de l'élection. Un médecin, par exemple, qui était député d'Angers (je crois) fut invalidé parce qu'il avait attaqué le fils de M. Combes; il aurait été validé pendant une période normale.

Validation
des indignes.

Il faut valider même les indignes; nous avons eu des tentatives d'invalidation pour indignité; la Restauration a invalidé l'abbé Grégoire pour indignité, évêque constitutionnel de Blois et considéré comme régicide d'intention.

Au début de la République il y a eu des invalidations pour indignité : Jules Grévy, premier président républicain de la République, successeur de Mac-Mahon en 1879, avait un gendre, Wilson, qui fut compromis dans une affaire de trafic de décorations; il était établi que des gens avaient donné de l'argent pour avoir la Légion d'Honneur; cela a amené la chute de M. Grévy qui a dû donner sa démission sous la pression de la Chambre; il fut remplacé par M. Carnot, mais Wilson fut réélu par la circonscription de Loches. Ne croyez pas, en effet, que le fait d'être compromis dans une affaire plus ou moins louche soit une

infériorité pour se représenter devant le Corps électoral; il y a là quelque chose qui est indifférent au Corps électoral. Wilson fut donc réélu après son invalidation, mais comme ce petit jeu de l'invalidation et de la réélection dura assez longtemps, M. Wilson donna sa démission en faisant claquer les portes et en disant que le monde parlementaire le dégoûtait.

La Chambre ne motive pas ses décisions. Il est difficile, par conséquent, de connaître les motifs qui la poussent à invalider. Nous serions cependant portés à penser que la législature de 1932, qui n'a d'ailleurs invalidé que des membres de la minorité, s'est peut-être laissé impressionner par une appréciation morale sur les procédés de la campagne électorale.

c) Rectification des résultats de l'élection.

3ème solution définitive : proclamation par la Chambre ou par le Sénat d'un autre que celui qui a été proclamé par la commission de recensement.

C'est exceptionnel.

Vous comprenez parfaitement que cette solution ne peut être adoptée que dans des cas tout à fait exceptionnels, et ce cas est exclusivement celui d'erreur arithmétique; s'il y a eu une erreur de calcul, la Chambre proclame un autre que celui proclamé par la commission de recensement. Cela est arrivé le 6 juillet 1926 à propos de l'élection de Saint-Denis, sur le rapport de M. Louis Rolland : la Chambre a proclamé M. Clamamus et l'a immédiatement invalidé; or, la commission de recensement avait proclamé un autre candidat que M. Clamamus.

Situation en Pologne.

En Pologne la vérification des pouvoirs est donnée à l'autorité judiciaire : elle fait beaucoup de victimes; le 25 février 1930, la Cour de cassation supprima du même coup 11 députés ou sénateurs.

Durée du mandat législatif.

Durée du mandat législatif.

Elle n'est pas fixée par la constitution.

Je vous fais remarquer que la durée du pouvoir législatif est fixée par une loi ordinaire, et non par une loi constitutionnelle; c'est une caractéristique qui n'est pas spéciale à la durée du mandat législatif; nous avons vu que toute la matière des élections sénatoriales est dans une loi ordinaire, par conséquent, une loi ordinaire pourrait décider que les sénateurs sont élus au suffrage universel; une loi ordinaire pourrait également décider que les députés sont élus pour six ans; la Chambre a voté cette proposition, mais le Sénat ne l'a jamais appelée à un ordre du jour.

La durée du mandat législatif est le temps pour lequel une personne est élue et doit normalement demeurer en fonctions. Pour les députés, la durée est

Quelle doit être la durée du mandat?

Une longue durée facilite l'apprentissage du métier.

de 4 ans, pour les sénateurs, elle est de 9 ans.

Il y a des courants en sens contraires qui militent soit pour l'extension, soit au contraire pour la réduction de la durée du mandat législatif. Il faut tout d'abord que le mandat soit assez long pour que l'élus puisse apprendre son rôle; en effet, c'est un métier auquel on est plus ou moins préparé, certains députés, qui ne semblaient aucunement préparés lorsqu'ils sont arrivés à la Chambre, sont devenus par la suite de grands parlementaires. Ainsi M. de Villèle, ancien officier de la marine royale était dans des pays lointains au moment où éclata la Révolution; il se marie avec une fille de colon, puis il revient en France; il est maire de Toulouse; il arrive à la Chambre, il ne sait rien, même de la France qu'il a quitté depuis de longues années; il s'assied à son banc, il travaille dans les commissions et au bout de quelque temps il devient (quoiqu'esprit assez médiocre), un de nos plus grands ministres des Finances; le résultat est qu'en 1824 le 5 % est au-dessus du pair, et on peut opérer la conversion. Ce 5 % avait été acheté 6 frs. au lendemain du 18 Brumaire et en 1805 il est à 105 frs., la Restauration a été sur ce point comme sur beaucoup d'autres, le véritable régime de la restauration du pays.

Il y avait eu un autre ministre des Finances de la Restauration qui sera pair sous la Monarchie de Juillet et qui s'appelle Roy; il avait acheté une grande quantité de titres de 5 % à 6 frs, et bien entendu, il était opposé à la conversion qui lui aurait fait perdre 150.000 frs. de rentes; il avait une fortune formidable qu'il avait constituée pour rien.

Donc le rôle de député est un métier à apprendre; il faut connaître les affaires, on les apprend dans les commissions, et ici je ne parle pas de l'éloquence parlementaire qui est quelque chose de tout à fait spécial, ce n'est ni l'éloquence de la chaire, ni l'éloquence professorale, etc... c'est une éloquence particulière que l'on a quelquefois spontanément, mais très rarement, c'est pour cela que de très grands avocats, lorsqu'ils arrivent tard au Parlement, subissent un échec complet = Labori qui était un grand avocat, bâtonnier, est monté à la tribune et a fait un fisaco complet, si bien qu'il est parti.

Il faut aussi que le mandat soit assez long pour que l'assemblée puisse accomplir une oeuvre, c'est pour cela qu'avec raison on a allongé le mandat municipal jusqu'à 6 ans.

Il faut que l'élus puisse agir sans crainte de la réélection.

Je dois dire que depuis quelques années, les

Le mandat doit être assez court

pour que le député n'oublie pas qu'il n'est qu'un représentant du Peuple.

anciens parlementaires faisaient remarquer avec une certaine amertume que la crainte de la réélection pèse sur la Chambre au lendemain même des élections.

Je ne sais pas de combien devrait être la durée du mandat pour que cette crainte disparût.

Le mandat de la Chambre Haute doit être plus long que celui de la Chambre populaire; mais à l'inverse, il faut que le mandat soit assez court pour que l'élu n'oublie pas la volonté populaire.

Ainsi deux conceptions se heurtent : préoccupation du bon exercice du mandat qui pousse à l'allonger; au contraire, préoccupation démocratique qui pousse à raccourcir le mandat.

Voilà les deux considérations qui se combattent, elles ont abouti à cette solution : 9 ans pour les Sénateurs, 4 ans pour les Députés.

Proposition d'allongement du mandat.

La Chambre avait voté le mandat de 6 ans avec renouvellement par moitié tous les 3 ans, mais le Sénat ne s'en est jamais occupé; il est vrai que la Chambre n'a pas été adroite, elle aurait dû proposer 6 ans pour la Chambre et 12 ans pour le Sénat car, avec la durée prolongée du mandat pour la Chambre, le Sénat perdait toute supériorité, c'est pourquoi il ne s'en est pas occupé.

La durée du mandat suivant les diverses constitutions.

L'histoire démontre que plus la démocratie triomphe, plus court est le mandat et au contraire, plus long est le mandat lorsque ce sont des tendances réactionnaires et conservatrices qui l'emportent.

En 1793, la constitution montagnarde du 24 juin fixa le mandat législatif à un an; en 1791, 2 ans; en l'An III, 3 ans : la Charte de 1814 et celle de 1830 à 5 ans; le Second Empire qui était un régime de conservation sociale et politique, fixa à 6 ans la durée du mandat législatif; mais c'est en 1824 que la tendance réactionnaire l'emporte en France avec le ministère de Villèle; (il suffira de vous nommer la loi du sacrilège, la loi dite de justice et d'amour contre la presse, la loi rétablissant le droit d'aînesse, pour que vous compreniez que c'est le summum de réaction depuis la Révolution; donc, c'est en 1824, avec la loi dite de Villèle ou de septennalité, que nous avons la plus longue durée du mandat législatif, c'est-à-dire 7 ans.

La constitution de 1875 a pris une moyenne : 4 ans pour les députés, 9 ans pour les sénateurs.

Modifications normales
de la durée prévue du mandat législatif.

Modifications normales de la durée légale du mandat.

La Chambre peut-elle proroger ses pouvoirs?

Elle l'a fait en 1824 et pendant la guerre 1914-1918.

Projet d'allongement du mandat avec prorogation.

Quels sont les modes de raccourcissement du mandat?

a) La mort.

b) La démission.

Les Anglais ne l'admettent que par un détour.

D'abord une question se pose, celle de savoir si une assemblée une fois qu'elle est élue peut elle-même allonger la durée du temps pour lequel elle a été élue.

Ce n'est pas une question d'école, la question s'est posée avec la loi de Villèle en 1824; il y avait des députés qui étaient élus au renouvellement partiel pour 5 ans, avec renouvellement par $1/5$ chaque année, et ces députés ont tous dit : nous sommes là pour 7 ans. Il y a donc là quelque chose d'anormal.

D'autre part, pendant la guerre, les élections étaient certainement difficiles en France parce qu'il y avait des milliers d'électeurs au front; il était donc difficile de les faire voter dans leur département, il était aussi difficile de faire élire la Chambre par les sénateurs qui étaient restés chez eux. C'est dans ces conditions que la Chambre prorogea sous l'empire de la nécessité, la durée de son propre mandat jusqu'au retour normal des choses, mais la Chambre a fait une autre tentative avec le système du renouvellement partiel et du mandat de 6 ans; la Chambre avait pensé s'appliquer immédiatement à elle-même le mandat de 6 ans, mais le Sénat n'a pas voté la réforme; cette prorogation est tout à fait anormale et injustifiée. Voyez bien ce qu'il y a d'inadmissible dans ce fait de gens qui ont reçu un mandat pour 4 ans et qui se maintiennent au pouvoir pour 6 ans.

Il y a des procédés de raccourcissement de la durée normale du mandat.

Lorsque je vous aurai indiqué que le mandat finit par la mort, vous me dispenserez d'explications complémentaires; cependant, je puis vous indiquer que le député qui meurt en fonctions a l'avantage d'être enterré aux frais de l'Etat, et j'ajoute que, dans l'état actuel des choses, il laisse une retraite à sa veuve et à ses orphelins mineurs.

Ce qui est plus intéressant, c'est la démission.

Il faudrait faire toute la théorie de la démission; on vous la fera sans doute au cours de droit administratif; il y a une théorie de la démission pour les fonctionnaires, pour les élus administratifs, pour les parlementaires.

Est-ce qu'on peut abandonner le mandat qu'on a sollicité?

L'Angleterre répond négativement. Le mandat législatif n'est pas une bonne place d'où l'on s'en va lorsqu'on en a assez; c'est un devoir qu'on a accepté et il faut le remplir jusqu'au bout; vous me direz

alors, on ne peut pas sortir de la Chambre des Communes? Si; en Angleterre, les Anglais affirment des principes, mais ils trouvent toujours une porte pour en sortir; seulement ils maintiennent la tradition ancienne.

Voici quels sont les détours plus ou moins ingénieux qu'a imaginés la pratique anglaise; il y a des fonctions publiques incompatibles avec le mandat législatif; l'Angleterre a eu l'habitude de conserver tous les vieux flacons et les étiquettes qui ne correspondent plus à rien, à conserver des titres nus, par exemple le titre de "gouverneur du Château des Trois Enfants"; ce château n'existe plus, mais c'est là une fonction que la Couronne a gardé pour pouvoir la distribuer; un député qui veut donner sa démission se fait nommer à un de ces titres; cette fonction étant incompatible avec le mandat législatif, il sort de la Chambre des Communes et aussitôt qu'il en est sorti, il donne sa démission de gouverneur; c'est là un détour qui s'explique par le caractère traditionaliste du peuple anglais, qui est ici un peu ridicule.

En France, la démission est possible, mais doit être acceptée.

En France, la démission est donnée d'après l'article 2 du règlement de la Chambre, car sur ce point nous n'avons qu'une disposition réglementaire; la démission est donnée, c'est-à-dire qu'un député n'est pas obligé de rester en place et personne ne peut l'y obliger; toutefois la Chambre donne acte ou refuse de donner acte, s'il y a motif à faire sortir le député pour des raisons qui seraient désagréables à ce député; par exemple, un député menacé d'invalidation ne pourrait pas donner sa démission, la Chambre se réservant de l'invalider; un député menacé de déchéance ne pourrait pas donner sa démission, la Chambre doit prononcer la déchéance.

L'acceptation d'une fonction publique fait cesser aussi le mandat.

Le député qui est nommé à une fonction publique doit toujours donner sa démission, même si la fonction est compatible, sauf (si cette fonction est compatible) à se représenter devant les électeurs, et les électeurs lui donnent l'autorisation de continuer à siéger au Parlement.

Dans la pratique actuelle, on considère (à tort selon moi) que les députés nommés à une fonction compatible ne sont pas contraints à donner leur démission. Voici le raisonnement qui est fait : au mois de décembre 1928 il a été introduit dans la loi de finances une disposition qui avait pour but d'aggraver les incompatibilités parlementaires. La législation par la loi de finances est une législation en

c) L'acceptation d'une fonction publique. La démission est alors toujours de règle. Cependant, en pratique, on ne l'admet pas s'il s'agit d'une fonction compatible.

Fausse interprétation de la loi de 1928.

général très mal faite, parce que c'est la commission de finances qui l'étudie; lorsqu'on fait une réforme constitutionnelle, par exemple, par la voie de la loi de finances, la commission de finances n'a pas le temps de l'étudier; c'est ainsi que la législation de 1928 sur les incompatibilités parlementaires a oublié de rappeler l'interdiction pour un député d'être nommé à une fonction, même compatible, sans donner sa démission, et alors on en a conclu qu'un député peut être nommé à une fonction compatible aujourd'hui sans donner sa démission. C'est un fait, mais c'est une mauvaise interprétation. La loi de finances de 1928 avait pour objet d'écarter les fonctionnaires du Parlement. J'estime donc que cette interprétation est fausse, j'ajoute que je me félicite de voir certains membres du Parlement profiter de cette interprétation.

Il en est de même pour l'élection des sénateurs: un député élu sénateur ou un sénateur élu député ne peuvent pas conserver leur fonction; ils ont un mois à partir de leur invalidation pour choisir.

L'acceptation de certaines occupations privées entraîne aussi la démission.

De même pour l'acceptation de certaines occupations privées; c'est là une matière extrêmement complexe et sur laquelle nous reviendrons bientôt.

Critique de cette disposition.

Cette loi de finances de 1928 a été élaborée à un moment où certains faits connus de tous avaient appelé l'émotion publique sur les compromissions de la finance et de la politique; comme il arrive toujours on a pris alors des règles qui répondaient à cette émotion publique, mais qui ne correspondaient pas du tout aux faits qui l'avait provoquée. A l'heure présente, on passe véritablement pour un enfant lorsque étant parlementaire on accepte une place dans un Conseil d'administration de banque, ou le poste de Directeur de banque, - c'est puéril; ce qui est bien, c'est de "s'intéresser" à une banque!

Fonctions privées qui entraînent la démission.

En 1928, on décida qu'il ne fallait pas que les députés soient administrateurs ou directeurs de banque; tel est, très en gros, l'esprit de la loi de 1928 :

1°) Il ne faut pas qu'il s'agisse d'une banque en société anonyme, c'est-à-dire d'une banque qui soit formée dans une société par actions; mais, par exemple, un député pourrait être nommé administrateur de banque qui ne serait pas une société anonyme comme Rotschild, Louis-Louis Dreyfus, etc...

2°) Il ne faut pas qu'un député devienne au cours de son mandat administrateur, directeur ou fonctionnaire permanent d'une banque en société anonyme; mais si au moment où l'on entre dans le mandat on est déjà administrateur d'une société anonyme, on le reste.

Ce qu'on a voulu éviter c'est qu'un médecin qui arrive de sa province, un professeur arrivant d'un lycée quelconque, etc... se découvrent tout à coup des aptitudes financières et deviennent, pendant qu'ils sont députés, administrateur de banque ou directeurs. Ceux-ci doivent donc donner leur démission, mais ils peuvent retourner devant les électeurs et leur demander s'ils peuvent rester dans leur mandat.

C'est M. Poincaré qui a tenu à cette disposition, elle n'a jamais joué, aucun député n'a accepté de place d'administrateur ou de directeur de banque; ils "s'intéressent aux banques", c'est tout.

Enfin, quatrième cause de fin du mandat : la déchéance.

d) La déchéance.

En théorie :

Est-ce qu'un député ou un membre du Sénat peut être déchu contre sa volonté, du mandat législatif? Trois principes :

elle doit être possible,

1°) La déchéance doit être possible.

Vous comprenez parfaitement qu'on ne peut pas accorder au Parlement le droit de rejeter un individu de son sein sans raison importante; d'autre part, on ne peut pas garder au Parlement un individu qui a commis quelque crime, quelque grave délit ou quelque escroquerie, il faut purger le Parlement de ces gens-là; on sait d'autre part, que l'élection ce n'est pas la venue du St? Esprit dans le cerveau et dans le cœur.

mais difficile

2°) Elle doit être difficile.

C'est-à-dire qu'il ne faut pas permettre à une assemblée de prononcer la déchéance simplement parce qu'on trouverait un député indigne d'exercer le mandat, il faut une indignité basée sur des faits précis. Elle doit être fondée sur autre chose que sur des faits vagues.

et entourée de garanties.

3°) L'autorité qui prononce la déchéance doit présenter toutes les garanties.

Ici deux systèmes :

a) La déchéance peut être judiciaire, c'est-à-dire prononcée par les tribunaux.

b) La déchéance peut être prononcée par la Chambre.

En France, c'est la Chambre qui la prononce.

Dans le système français, c'est la Chambre qui prononce la déchéance; elle doit être prononcée pour des causes déterminées très précises et non pas vagues; la Chambre n'est pas un jury d'honneur; dans notre législation il n'y a qu'une cause de déchéance, c'est la perte de l'électorat. Le parlementaire qui subit une condamnation le privant de l'électorat doit être déchu de son mandat législatif.

Seule cause : perte de l'électorat.

Comment la déchéance va-t-elle être prononcée?

Pour cela il faut que le ministre de la Justice saisisse la Chambre. Il y a là une série de règles dont vous voyez la parenté; je vous ai dit dans une de mes dernières leçons que lorsque la Chambre invalide un député, le ministre de l'Intérieur ne le sait pas; il faut qu'on le lui notifie. De même, lorsqu'un député a subi une condamnation qui le prive de la possibilité de rester dans la Chambre, la Chambre n'en sait rien, jusqu'au jour où le ministre de la Justice la saisira, l'informera qu'un de ses membres a subi une condamnation qui le prive de l'électorat.

Remarquez qu'avec le régime parlementaire cette règle n'a pas beaucoup d'inconvénient, car si le ministre de la Justice tardait par trop on pourrait l'interpeller et lui demander ce qu'il attend pour saisir la Chambre d'un projet de déchéance contre le député condamné.

La Chambre
doit prononcer
la déchéance.

Lorsque la Chambre est ainsi saisie, elle est obligée si elle constate la condamnation, de prononcer la déchéance, elle ne pourrait pas conserver un de ses membres qui aurait perdu l'électorat.

Remarquez que toutes les condamnations qui entraînent privation de l'électorat ne sont pas des condamnations déshonorantes; par exemple MM. Ricklin et Rossé, députés autonomistes d'Alsace, qui avaient été condamnés par la Cour d'assises de Colmar pour attentat à la sûreté et à l'unité de l'Etat, nous les blâmons, mais nous ne les considérons pas comme déshonorés. Mais ayant été condamnés, ils ont été déchus de leur mandat législatif; il aurait fallu, avant que la Chambre se prononçât sur la déchéance, qu'il y eût une amnistie.

Quid des
condamnations
avec sursis?

Une condamnation, même avec sursis, entraîne la déchéance du mandat législatif, à condition, bien entendu, que cette condamnation soit définitive, qu'elle ne soit pas frappée d'appel, ce qui suspendrait l'effet de la condamnation.

Il y a un député d'un département voisin de la Seine qui avait été condamné à 6 mois de prison avec sursis pour escroquerie; le sursis l'a dispensé de l'exécution matérielle de la peine, il ne fera pas les 6 mois de prison, si dans le délai de 5 ans il n'a pas subi d'autre condamnation, mais cela ne le dispense pas de la déchéance.

Mode de renouvellement des assemblées.

Mode de renouvellement des assemblées.

Tous les membres d'une assemblée arrivent-ils le même jour, au même moment, à la même heure, à la fin de leur mandat, nous avons ce qu'on appelle le renouvellement intégral; au contraire, y a-t-il une

Renouvellement intégral et renouvellement partiel.

Actuellement, différence entre Chambre et Sénat.

Historique de la question.

Discussion théorique sur le meilleur mode de renouvellement. Le renouvellement intégral donne plus de calme au pays.

fraction des députés qui arrive à un moment donné à l'expiration de son mandat, tandis que l'autre fraction arrivera à expiration un certain temps plus tard, nous avons alors le renouvellement partiel.

La loi organique du 30 novembre 1875 déclare la Chambre, se renouvelle intégralement, c'est-à-dire que tous les députés, à la même heure se représentent devant leurs électeurs; il y a des élections dans l'ensemble du pays.

Au contraire, pour les sénateurs, nous savons que les départements sont répartis en trois groupes et que chacun de ces groupes arrive tous les 3 ans à l'expiration de son mandat, de sorte que jamais le Sénat n'est renouvelé intégralement et que c'est seulement une centaine de sénateurs qui se présentent devant les électeurs à la fois.

La règle en France a été généralement le renouvellement intégral pour les Chambres, mais en l'An III, en l'An VIII et en 1814, nous avons eu le renouvellement partiel des assemblées; en l'An III la Chambre était élue pour trois ans et chaque année un tiers sortait; en l'An VII, c'était un cinquième, et 1814 c'était encore $1/5$; mais le renouvellement est intégral dans la constitution montagnarde de 1793, dans la loi de Villèle, dite "de la septennalité", du 9 juin 1824, dans la Charte de 1830, dans la constitution de 1848, dans la constitution de 1852, et enfin aujourd'hui pour la Chambre des Députés, dans la constitution de 1875.

Alors se déroule sur ce point une controverse classique au sujet de laquelle il n'y a rien à ajouter aux débats qui se sont déroulés devant la Chambre des Députés de la Restauration en 1824, au sujet des avantages respectifs du renouvellement partiel et du renouvellement intégral. Le renouvellement intégral, on lui reproche d'amener la périodicité de la tempête tous les 4 ans, c'est un bouleversement profond du pays; c'est singulièrement exagéré. Certainement le pays est souvent inquiet pendant les élections, mais je me demande si on n'a pas beaucoup exagéré les effets fâcheux des élections générales; les élections sont terminées et cependant les affaires ne sont pas extrêmement brillantes; la vérité c'est qu'on y est habitué, mais ce qui est certain, c'est que le renouvellement partiel entretient dans le pays une fièvre chronique.

Avec le système de la Restauration, tous les ans on avait des élections, alors le pays se passionnait chaque année pour elles; dans ces conditions, il vaut mieux qu'on fasse les élections une bonne foi, c'est-à-dire tous les 4 ans et qu'on n'en parle plus jusqu'à

mais amène la caducité des travaux parlementaires sur lesquels il n'y a pas eu de vote.

la législature suivante.

On reproche d'autre part, au renouvellement intégral d'amener la caducité des travaux parlementaires; ce n'est pas un très grand malheur. D'abord le vote une fois acquis vaut indéfiniment; lorsqu'une procédure parlementaire est arrivée jusqu'au vote par la Chambre, cette procédure est valable pour les législatures suivantes et cela indéfiniment. Certaines lois ont été ainsi votées par le Sénat 43 ans après le vote de la Chambre. Il suffit donc que l'autre Chambre vote à son tour à un moment quelconque pour que la loi devienne définitive. Quant aux travaux qui ne sont pas arrivés jusqu'à la dernière étape de la procédure parlementaire il faut bien de temps en temps balayer le sol de la Chambre.

Sous la Restauration, alors que se dessinait le régime parlementaire, on avait chaque année 40 lois à examiner; on en vote aujourd'hui 3 ou 4.000; alors il faut de temps en temps que l'on déballe l'ordre du jour et qu'on recommence.

Les Anglais se félicitent de ce coup de balai périodique.

Mais vous allez me dire : "Il a été déposé de très beaux rapports, alors nous allons perdre tout ce travail". Non, on ne le perd pas, les députés peuvent un jour déclarer : "Je reprends le rapport qui a été déposé par M. Un Tel dans la précédente législature"; et la procédure repart à partir de ce moment.

Ce qu'on peut dire c'est ce qui a été souvent répété : ce renouvellement intégral entraîne une Chambre complètement nouvelle, qui donne alors de brusques sursauts de politique et aussi une inexpérience de la Chambre tout entière; à cela je réponds :

1°) Que tout renouvellement intégral est partiel dans ce sens qu'il y a toujours des députés qui reviennent, ils sont là pour la bonne tradition, pour la transmettre à leurs plus jeunes.

2°) Qu'il est bon que de temps en temps passe dans le pays un courant d'opinion et que ce courant puisse triompher. Ce n'est pas toujours heureux, mais la question de savoir si un résultat est heureux dépend toujours du point de vue où l'on se place; la gauche se réjouit des succès de gauche, la droite se réjouit des succès de droite; ce sont là des considérations qui doivent nous échapper dans cette salle et dans cette chaire.

Le 10 avril 1924, la Chambre a adopté le renouvellement partiel avec durée de 6 ans, le Sénat depuis 1924 n'a pas encore inscrit cette loi à son ordre du jour.

Enfin, il ne faut pas croire que chaque renouvellement amène une majorité d'hommes nouveaux et inexpérimentés.

Vote en faveur du renouvellement partiel de la Chambre.

Nombre des membres du Parlement.

Nombre des
députés.

Il augmente
sans cesse.

Trop de
fonctionnaires,
trop de
députés"

La loi du 12 juillet 1919 avait décidé que la Chambre des Députés serait réduite dans la suite à 530, mais la loi du 8 mars a porté le nombre des députés à 584; c'est alors que, aux élections de 1924, il y eut une nouvelle campagne pour la réduction du nombre des députés, ce qui n'a pas empêché la loi du 21 juillet 1927 de porter le nombre des députés à 612 et de nouveau la loi électorale de 1932 a porté le nombre des députés à 615.

Voilà les faits.

Maintenant comment faut-il considérer théoriquement et doctrinalement cette question? On la pose souvent au point de vue des économies : "Trop de fonctionnaires, trop de députés"! Depuis 1914 il y a eu 100.000 fonctionnaires de plus; c'est trop; en dépit de toutes les campagnes, le nombre des fonctionnaires a augmenté. Il est vrai que chaque réforme sociale entraîne une augmentation de fonctionnaires; si vous établissez une législation sociale il faut des fonctionnaires pour la faire observer; si vous diminuez le nombre des heures de travail dans les chemins de fer, il faut augmenter le nombre des cheminots; si vous créez des assurances sociales, il faut des fonctionnaires; et puis il y a un autre aspect de la question, c'est que l'administration est par principe proliférante; je veux dire que l'administration et tous les chefs d'administration réclament toujours un nombre croissant de fonctionnaires; cela s'aperçoit dans les domaines de l'administration en général; dans les communes on est obligé de résister perpétuellement pour que l'on ne nomme pas de nouveaux fonctionnaires; et alors on dit également "trop de députés" c'est un assez petit côté de la question. Ce qui est vrai, c'est que l'augmentation des fonctionnaires est exagérée, mais que quelques vingt députés ou 30 députés de plus, c'est une petite chose; cependant pour l'exemple, on aurait pu donner satisfaction à l'opinion publique, mais un aspect doctrinal et permanent de la question, c'est la tenue des assemblées.

Il préfère les assemblées nombreuses ou les assemblées restreintes?

Le point de
vue de l'ordre.

On dit : de grandes assemblées sont des assemblées tumultueuses; au contraire, les assemblées restreintes sont plus calmes; c'est contredit par l'histoire. Il y a des assemblées qui sont tumultueuses et des assemblées qui sont calmes.

L'Assemblée de 1871 était une grande assemblée calme; en Belgique, il y a des Chambres qui comprenaient 300 membres et où les députés de gauche arrivaient avec des cors de chasse.

Au point de
vue des res-
ponsabilités.

On dit en second lieu : dans les grandes assemblées les responsabilités sont diluées. Si on est 615 membres, on vote n'importe comment, on représente le 615ème du vote; mais remarquez que, si on est 300, le raisonnement est absolument le même.

Au point de
vue de
l'indépendance.

Une considération plus grave est celle-ci : c'est l'indépendance des assemblées, une grande assemblée est indépendante, une assemblée plus restreinte sera plus facilement sous l'influence du gouvernement. Ceci est si vrai que Louis-Napoléon Bonaparte qui s'y connaissait en manière de maniement de la pâte électorale, et de domination du Parlement, avait un Corps Législatif composé de 250 membres.

Impossibilité
de réduire le
nombre des
députés sans
sacrifier les
campagnes.

Enfin une considération qui a été déterminante c'est celle-ci : si on réduit le nombre des députés, il faut le rendre strictement proportionnel à la population; il en résultera ceci : c'est qu'il n'y aura à la Chambre qu'une représentation des agglomérations urbaines, et les campagnes seront nécessairement sacrifiées; or, il en est qui estiment que les campagnes donnent une représentation assez salubre, assez raisonnable, alors que la préoccupation du bon équilibre des villes et des campagnes donne une représentation nationale très improportionnelle.

Un département rural, un département agricole qui se dépeuple, (suivant les règles de l'agriculture parce qu'avec le mécanisme on n'a plus besoin d'autant de bras qu'autrefois,) un département qui se dépeuple aura une représentation extrêmement réduite; or, encore aujourd'hui nous avons une représentation dans laquelle les campagnes restent déshéritées; vous croyez qu'il y a eu dans les campagnes un progrès depuis 50 ans, ce n'est pas vrai; dans les villes il y a eu des progrès d'éclairage, de transport, de confortable, mais dans les campagnes c'est l'inverse. On circule plus rapidement dans les campagnes grâce à l'automobile, mais le service postal n'est pas mieux fait, on a augmenté le nombre des facteurs, mais les campagnes sont plus mal desservies et même, à un moment, on a parlé de supprimer la distribution du dimanche.

Il y a 40 ans, on voyait arriver le facteur dans les campagnes à 8 heures ou 10 heures du matin, maintenant on le voit à 2, 3 ou même 4 heures de l'après-midi; donc si les campagnes ne sont pas représentées, elles seront de plus en plus écrasées.

Les assemblées
nombreuses ont
été de grandes
assemblées.

Quant à moi, je n'attache pas beaucoup d'importance à ce nombre de députés; j'aime assez les assemblées nombreuses parce qu'elles ont été dans notre histoire, de grandes assemblées. La Convention, l'Assemblée Nationale de 1871 étaient des assemblées nombreuses, elles ont fait une grande besogne, tandis que les assemblées restreintes ont été quelquefois des assemblées assez difficiles.

Condition personnelle des membres du Parlement.

Condition
personnelle
des membres du
Parlement.

Situation
sociale du
parlementaire.

On pourrait étudier, si on était sociologue, la situation sociale mondaine du parlementaire; mais chaque fois qu'on parle du Parlement devant une assemblée, des sourires courent; dans l'ensemble, les parlementaires sont assez impopulaires, mais chaque parlementaire individuellement conserve sa petite autorité; il y a quelque chose de tout à fait curieux, le député à l'heure actuelle est la figure centrale de notre régime, c'est le personnage le plus important, c'est le Monsieur qui est salué par les employés de chemins de fer, qui ne paie pas sa place; qui passe à travers les barrières, qui ne suit pas les files, qui est recherché par les maîtresses de maison. Lorsqu'il s'agit de garnir une table on recherche d'abord les ministres, puis les anciens ministres, puis les députés, puis un membre de l'Académie française ou, à défaut, d'une autre Académie.

Il frappant, par exemple, de voir que dans un dîner officiel, un secrétaire de la Chambre qui n'est pas un très grand personnage, est placé avant le premier président à la Cour de cassation et avant les maréchaux, mais c'est un fait.

Je ne dis pas qu'à Paris un député quelconque ait la situation mondaine que je vous indique, mais il a toujours un certain relief, il est recherché, sollicité; seulement il s'aperçoit dès qu'il passe une frontière, qu'il n'est pas considéré comme un député du pays dans lequel il se trouve; cette situation sociale ne passe pas la douane.

L'indemnité.

Situation
juridique.

Nous allons étudier juridiquement la situation du parlementaire; nous allons commencer dès maintenant par l'indemnité.

Indemnité
parlementaire.

(L'art. 17 de la loi organique du 30 novembre 1875 et l'art. 26 de la loi du 2 août 1875 prescrivent que les parlementaires touchent une indemnité.

Il faut étudier d'abord le principe de l'indemnité.

Le principe :
Il est
démocratique.

Il faut que vous compreniez que ce principe est un principe démocratique; sous la Restauration, sous la Monarchie de Juillet, pas d'indemnité parlementaire; n'entraient au Parlement que les gros contribuables, que ceux qui, par conséquent, avaient une certaine fortune; et Lamartine élu député sous la Monarchie de Juillet fut sur le point de donner sa démission, parce qu'avec son imprévoyance fameuse il n'avait pas de quoi payer son séjour à Paris.

Par conséquent la suppression de l'indemnité se réduirait à la fameuse parole : "Silence aux pauvres". Il faut une indemnité pour que tous les citoyens puissent être envoyés au Parlement. Sous la Monarchie de Juillet, Cabet, l'utopiste, l'auteur d'*l'arianisme* se présenta aux élections avec cet article dans son programme : "Je demanderai l'établissement de l'indemnité parlementaire parce que c'est un principe démocratique."

Son quantum.

Voilà en gros le principe de l'indemnité; maintenant il y a une autre règle, c'est le quantum de l'indemnité.

Système de la constitution de l'an III.

Dans le système de la constitution de l'An III, les députés, les conventionnels qui pensaient qu'ils seraient dans le Conseil des Cinq-Cents et dans le Conseil des Anciens, avaient imaginé de se mettre à l'abri des variations de la monnaie et ils avaient décidé que les membres de ces Conseils toucheraient une indemnité équivalente à une certaine quantité de blé. 3.000 myriagrammes de froment, c'est-à-dire qu'on leur donnait chaque année l'équivalent de 300 hectolitres de blé. Les assignats avaient beau se déprécier, nos parlementaires touchaient toujours une indemnité équivalente à 300 hectolitres de blé; et cette règle a certainement contribué à l'impopularité formidable des parlementaires, parce qu'ils s'étaient créés une situation privilégiée.

Quant au quantum, il y a ici une controverse de principe; il faut, dit-on, que l'indemnité suffise à un député qui doit vivre convenablement.

L'indemnité ne saurait écarter du député toute tentation.

Il faut d'ailleurs rejeter une autre idée que l'on fait valoir quelquefois même dans les milieux parlementaires, à savoir : "Il faut que l'indemnité soit suffisante pour mettre le parlementaire à l'abri des tentations." Ici nous entrons dans l'absurdité pure, parce que comme l'a dit un Anglais : "Je n'ai jamais connu personne qui n'ait besoin d'un peu plus pour avoir assez." Par conséquent, la tentation s'exerce aussi bien sur un homme qui a 200.000 frs. que sur un homme qui a 60.000. Voilà donc une idée qu'il faut rejeter et qui pourtant a été mise en avant, surtout par les journalistes.

Chiffre actuel : 60.000.

Quel est le chiffre actuel de l'indemnité parlementaire?

Depuis la loi de finances du 30 décembre 1928, l'indemnité parlementaire est de 60.000.

Avantages accessoires en nature : circulation quasi-gratuite.

Il y a en outre des avantages accessoires : La circulation quasi gratuite sur les chemins de fer; jadis quasi, parce que l'on retient une indemnité de quelques centaines de francs, sous prétexte de payer la carte de circulation, mais les parlementaires

paient en réalité 2 ou 300 francs, ce qui vaut 10.000 francs pour un simple particulier. De plus, l'épouse d'un député et sa famille immédiate, ses enfants ont à l'heure actuelle l'avantage du déclassé; la famille voyage en première classe avec le prix d'une troisième, on délivre un reçu et le député se fait rembourser tous les trois mois.

Gratuité de la
correspondance
mais seulement,
en principe,
de la
correspondance
parlementaire.

Egalement ils jouissent de la gratuité de la correspondance. Cette gratuité a été établie sur l'initiative de M. le sénateur Barthe; voici comment les choses se passent : en principe la gratuité de la correspondance est réservée à la correspondance parlementaire, c'est-à-dire que le député correspondant avec ses électeurs ou avec les administrations apporte sa correspondance dans une salle qu'on appelle la salle des Conférences, et il est censé remettre cette correspondance à un garçon; en réalité, il y a une corbeille où les députés jettent leur correspondance. D'autre part, afin de faciliter les choses, il existe des enveloppes officielles avec indication "M. le Président de la Chambre"; le député met toutes ses lettres dans cette enveloppe officielle qu'il envoie à la Chambre, laquelle les fait repartir.

En principe, il s'agit seulement de la correspondance parlementaire, par conséquent un député ne pourrait pas faire appel à cette gratuité pour sa correspondance commerciale; s'il place du vin, s'il est commerçant; d'autre part, sa correspondance intime; s'il est avocat, il ne peut pas se servir de la gratuité de la correspondance; évidemment le contrôle est bien difficile; seulement pour que la correspondance soit acheminée par la voie de la Chambre, il faut qu'il y ait l'enveloppe officielle avec l'entête : Chambre des Députés, et d'autre part le timbre humide de la poste de la Chambre des Députés; par conséquent si vous recevez une lettre de député avec en tête Chambre des Députés et d'autre part le cachet humide de la Chambre des Députés, vous êtes sûr que c'est la gratuité de la correspondance.

En Amérique, ces limitations n'existent pas et on cite un député qui a envoyé une circulaire commerciale à un million 200 mille exemplaires aux frais de la gratuité de la correspondance et un auteur, Garner, qui est professeur à l'Université de l'Illinois donne le chiffre que coûte chaque année au budget fédéral cette gratuité de la correspondance.

Cependant, il y eut une fois à la Chambre en France, un député qui arriva portant 4.000 cartes de visite sous enveloppe fermée, ce qui devait par conséquent être affranchi à 50 centimes. Ces 4.000 cartes ne représentaient d'ailleurs que le premier paquet :

il avait l'intention d'envoyer sa carte à ses 15.000 électeurs; on le lui a refusé; il y a par conséquent un minimum de contrôle.

Ce sont les conseillers municipaux qui ont imaginé les premiers la gratuité de la correspondance, les conseillers municipaux de Paris; la Chambre s'est cru obligée de suivre leur exemple et le Sénat a suivi la Chambre.

Avantages
accessoires -
tels que : abon-
nement au Jour-
nal Officiel,
entièrement
aux frais de
l'Etat, retrain-
te etc.

Ensuite on reçoit gratuitement le Journal Officiel, une écharpe, des insignes, une médaille commémorant tous les grands événements, comme l'élection à la présidence de la République. Il y a des cigares spéciaux que l'on paie, mais qui sont réservés aux députés; il y a ensuite des cigares supérieurs qu'on appelle des "sénateurs". Le député ne les paie pas cher.

Si un député meurt, il est enterré aux frais de l'Etat, c'est-à-dire qu'il y a une indemnité; et puis il y a une retraite pour le député qui a été député pendant 2 législatures et qui est arrivé à l'âge de 55 ans, retraite qui, à l'heure actuelle, arrive à être assez considérable pour ceux qui ont été députés pendant plusieurs législatures; d'après les versements, on peut arriver à 30.000 frs.

Voilà les avantages de la fonction. De même quand il y a une représentation à l'Opéra, le député reçoit deux places de loge etc...

Voilà pour le quantum.

Qui fixe le
montant de
l'indemnité?

Il y a un fait évidemment fâcheux, c'est que ce sont les intéressés eux-mêmes qui fixent le montant de leur indemnité; alors ils se trouvent dans une situation évidemment délicate; si le vote était complètement secret, ils s'accorderaient des indemnités plus considérables, mais les électeurs sont là pour les surveiller.

Un député qui passait pour avoir beaucoup d'esprit, était resté dans les couloirs au moment du vote, et lorsqu'on lui apprit qu'enfin l'indemnité était élevée de 9.000 à 15.000 frs. il déclara : "Mon indignation n'a d'égale que ma satisfaction."

On pourrait imaginer que cette indemnité aurait pu être fixée par la constitution, mais la constitution ne peut pas fixer le prix de la vie pour toute sa durée qu'on considère comme indéfinie. D'ailleurs le vote de l'indemnité est quelquefois fait avec précipitation, souvent en 24 heures.

L'indemnité
comporte deux
éléments, afin
d'en soustrai-
re une part à

D'autre part, l'indemnité est partagée en deux éléments : dans ces 60.000 frs. il y a un premier élément qui représente une sorte de traitement, on donne cela au député pour qu'il vive et il y a une autre partie qui est une indemnité de double apparte-

l'impôt sur
les traitements.

ment (puisque le député doit avoir un appartement dans son département et un à Paris), de secrétaire, de bureau, etc...

Vous voyez quel est l'objet de ce dédoublement: l'essentiel c'est que du moment que cette partie est un remboursement de frais, on ne paie pas l'impôt cédulaire sur les traitements, ni l'impôt global sur le revenu. Cette partie de l'indemnité se monte à 33.000 frs; alors c'est assez maladroit, parce que la masse des contribuables se dit que les députés ne paient pas d'impôts, et lorsqu'on augmente l'indemnité parlementaire, ce qu'a fait la loi de finances de 1928, on n'augmente jamais le traitement, mais le remboursement des frais, parce que ce n'est pas sur cette partie que les députés paient les impôts. Il serait plus simple de dire que l'indemnité sera de 75.000 frs. et qu'on paiera l'impôt sur la totalité.

Caractères
juridiques de
l'indemnité:

Voici maintenant quelques caractères juridiques de l'indemnité :

1°) payée par
le Trésor et
non par les
électeurs, ni
par le
gouvernement.

1°) Elle est payée par le Trésor public; ce ne sont pas les électeurs qui paient leur député; c'est cependant par ce procédé qu'a commencé l'Angleterre; pendant longtemps à la Chambre des Communes il n'y eut pas de représentant d'ouvriers, d'abord parce que les ouvriers n'étaient pas organisés comme classe; l'entrée des ouvriers dans la Chambre bourgeoise se produisit aux environs de 1890 en France et plus tard en Angleterre.

Lorsque les ouvriers voulurent avoir un des leurs à la Chambre, ce furent les syndicats qui en Angleterre payèrent leur député.

Sous la Restauration, il n'y avait pas d'indemnité parlementaire, mais les députés de la majorité recevaient des subventions secrètes sur la liste civile, c'est-à-dire le roi donnait une somme aux députés de la majorité pour qu'ils puissent venir à Paris; vous concevez parfaitement que c'est là un mode de rémunération peu digne et peu conforme à la nécessité de l'indépendance parlementaire.

2°) Obligatoire.

2°) Elle est obligatoire (art. 38 de la constitution de 1848), c'est-à-dire le candidat ne peut pas dire : "Je refuserai l'indemnité" par conséquent, un député ou un sénateur arrivant à la Chambre, n'a pas le droit de dire à la questure qu'il ne veut pas de l'indemnité.

C'est ce qui s'est produit pour un député (M. Valensi) qui avait dit aux élections de 1928 qu'il donnerait son indemnité parlementaire en totalité aux oeuvres de son département; il fut invalidé, la Chambre n'ayant pas admis ce programme. Donc, il y a toujours un ordonnancement de l'indemnité parlementaire.

re mensuelle; mais on se demande si le député peut renoncer aux échéances qui sont déjà tombées, cela n'a pas d'importance.

3°) Egale
pour tous.

3°) Elle est égale pour tous, c'est-à-dire que l'indemnité ne dépend pas de la situation de famille du parlementaire; il n'y a pas d'allocation supplémentaire pour le député marié avec charges de famille; d'autre part, elle ne varie pas avec la fortune du parlementaire; on avait pensé à un moment, donner une indemnité pour charges de famille; cela a été proposé en Belgique, on avait dit que l'indemnité ne serait pas obligatoire, qu'elle était fixée à 12.000 frs. mais qu'elle serait moindre pour ceux qui déclareraient qu'ils n'en avaient pas besoin; ceux qui ont fait cette dernière déclaration étaient une infime minorité.

4°) Saisissable
dans sa
totalité.

4°) L'indemnité est saisissable, c'est-à-dire que le créancier personnel du député peut signifier à la questure, que l'indemnité ne sera pas versée au député ou au sénateur, attendu que ce dernier a des dettes envers le saisissant.

Lorsqu'on a augmenté l'indemnité parlementaire, lorsqu'on l'a portée de 27 à 50.000, les questeurs ont justifié dans les couloirs (pas à la tribune) cette élévation par ce fait qu'il y avait à la questure un nombre formidable de saisies; il y avait 2 ou 300 députés dont le traitement était saisi par les créanciers. Je me demande si le nombre des saisies a diminué depuis qu'on a augmenté l'indemnité parlementaire.

Cette indemnité est saisissable dans sa totalité; je connais des représentants dont l'indemnité a été saisie pour des sommes considérables, de telle sorte que certains députés ou sénateurs ont fait une législature complète, c'est-à-dire 4 ou 9 ans sans toucher un centime.

La buvette.

Je ne vous ai pas parlé de la buvette. Il ne faut pas croire que ce soit un lieu de délices; il y a une retenue sur l'indemnité avec laquelle on paie les frais de la buvette et cette retenue couvre les frais de la buvette, en ce sens qu'elle couvre l'achat des matières premières si je puis m'exprimer ainsi; évidemment, on ne fait pas payer l'éclairage, ni le personnel, mais il y a chaque année un excédent sur la masse des retenues non dépensées, et cette somme va au bureau de bienfaisance de l'arrondissement.

Immunités parlementaires.

Les immunités parlementaires.

Définition.

Les immunités parlementaires sont un ensemble de privilèges au sujet des actions judiciaires intentées par le gouvernement ou les particuliers, privilèges destinés à permettre au parlementaire le libre exercice de ses fonctions.

On croit généralement en France qu'il y a un système particulièrement favorable soit aux représentants, soit aux fonctionnaires; il n'en est rien; seulement en France cette formule est consacrée, on le dit.

En Angleterre, un fonctionnaire a des dettes chez son boucher, chez son boulanger; pour poursuivre le fonctionnaire il faut aller chez le supérieur et lui dire qu'on réclame 100 livres, le supérieur dit : "Vous ne pouvez pas lui demander 100 £. demandez-lui en 50 et revenez dans 6 mois."

Irresponsabilité et inviolabilité.

Quelles sont ces immunités? Ce sont l'irresponsabilité et l'inviolabilité.

Leur but.

Il faut d'abord les rapprocher au sujet de leur objet : l'irresponsabilité a pour objet d'empêcher qu'un fonctionnaire soit poursuivi à raison de l'exercice de ses fonctions, afin qu'il remplisse sa fonction sans crainte d'une action judiciaire.

L'inviolabilité a pour objet d'empêcher au parlementaire d'être arraché à son siège pendant la durée de la session.

Leur durée.

Au point de vue de la durée : l'irresponsabilité est perpétuelle, l'inviolabilité ne dure que pendant la session.

Leurs bénéficiaires.

Au point de vue des personnes qui en profitent : l'inviolabilité est exclusivement personnelle; au contraire, l'irresponsabilité s'étend aux journalistes qui rendent compte d'un discours dans lequel il y aurait une diffamation ou quelque autre délit de parole.

Leur domaine d'application.

Au point de vue des actes judiciaires, l'irresponsabilité ne couvre que les actes de la fonction; nous aurons à indiquer quels sont ces actes; au contraire, l'inviolabilité n'a trait qu'aux actes étrangers à la fonction.

Leur portée.

Au point de vue des poursuites, l'inviolabilité ne couvre que les poursuites pénales; au contraire, l'irresponsabilité empêche toute poursuite, tant pénale que civile.

Elles sont d'ordre public: on ne peut y renoncer.

Ces deux immunités sont l'une et l'autre d'ordre public, cela veut dire .

1°) Que le parlementaire ne pourrait pas y renoncer; un parlementaire poursuivi pour un discours prononcé à la Chambre ne pourrait pas dire : "Je renonce à mon irresponsabilité"; un parlementaire

Les tribunaux
doivent les
appliquer
d'office.

1°) Irrespon- sabilité.

Définition
et étendue.

poursuivi pendant la session devant le tribunal correctionnel ne pourrait pas dire : "Je renonce à mon inviolabilité". Car elles sont données dans l'intérêt de la fonction et non pas dans l'intérêt personnel.

2°) Le tribunal doit déclarer d'office que la poursuite est arrêtée, soit par l'irresponsabilité, soit par l'inviolabilité.

Je me rends très bien compte que l'exposé que je viens de vous dire est très difficile à suivre; maintenant nous allons reprendre ces divers points et alors vous verrez la portée de la comparaison que je viens de vous faire; c'est une question fondamentale une question de cours, c'est là que l'on voit si le candidat a l'esprit juridique.

1°) L'irresponsabilité. - L'irresponsabilité empêche toute poursuite soit pénale, soit civile qui serait dirigée contre un membre du Parlement pour un acte de sa fonction (art. 13 de la loi du 16 juillet 1875, art. 41 de la loi du 29 juillet 1881).

L'irresponsabilité est incontestablement l'immunité la plus choquante, parce qu'elle est la plus exorbitante du droit commun; il faut bien que vous en voyiez la portée; si à la tribune vous appelez M. Jean Dupont voleur, son père, voleur, il n'arrive rien; M. J. Dupont a le droit de vous administrer une paire de gifles, mais il ne peut vous poursuivre.

Il ne peut pas y avoir de poursuite devant le tribunal correctionnel pour diffamation, il ne peut pas y avoir de demande de dommages-intérêts devant le tribunal civil, il ne peut pas y avoir de lettre écrite au président de la Chambre pour dire que ce n'est pas vrai, il n'y a pas de rectification dans le Journal Officiel et dans toute la suite de l'histoire, le Journal Officiel portera que M. Jean Dupont est un voleur.

A la tribune on a le droit de tout dire; il arrive couramment que des allégations fausses soient portées à la tribune; ainsi au moment des fraudes fiscales, quelqu'un à la tribune a prononcé le nom de l'évêque d'Orléans et celui du recteur de l'Institut Catholique, Mgr. Baudrillard, comme ayant été compromis dans cette histoire de la Banque de Bâle; c'était faux, mais cela a figuré dans le Journal Officiel, ce la y restera à l'infini, et personne n'y peut rien.

Cela a d'ailleurs été aggravé par le fait d'une intervention d'un député de droite, plein de bonne volonté, qui a cru que ces deux ecclésiastiques avaient en effet, été pris dans cette histoire et qui a dit : "Ils ont bien fait."

Pendant la guerre, un député a dit à la tribune que la Compagnie des chemins de fer du Midi fabriquait des obus qui lui revenaient à 8 frs. et qu'elle les

vendait 75 frs. à l'Etat; c'était faux; la Compagnie du Midi a publié des rectifications dans les journaux, elle a donné des chiffres, mais au Journal Officiel l'allégation figure toujours.

Vous ne pouvez rien contre un député ou un sénateur au sujet de ce qu'il a dit à la tribune.

Il y a également le délit public, excitation à un crime, excitation à un assassinat, excitation de militaires à la désobéissance, tout cela peut être dit librement à la tribune; par conséquent, liberté totale au sujet de ce qui peut être dit.

Voilà le fond de l'irresponsabilité.

Justification
de cette
institution.

Comment se justifie cette irresponsabilité? Par la nécessité d'assurer le libre exercice de la fonction. Voilà l'explication officielle; en réalité, c'est un vieil esprit de privilège; les députés sont les représentants de la souveraineté, ils sont les successeurs de ce roi qui ne pouvait mal faire, qui pouvait assassiner de sa main ou faire assassiner n'importe qui.

Il ne faut pas que les particuliers puissent se plaindre de ce qui est dit à la tribune. Royer-Collard a dit : "La tribune n'est justiciable que de la Chambre." Cela voulait dire que ce serait la Chambre qui appliquerait les sanctions, d'ailleurs extrêmement légères.

Caractères
juridiques de
l'irresponsabi-
lité : elle
couvre tous
les actes de
la fonction.

Au point de vue juridique. - L'irresponsabilité couvre tous les actes de la fonction.

as du trafic
de vote.

Donc les discours, les votes, les rapports, les enquêtes, les injures, les calomnies, les outrages, les crimes, excitation à l'assassinat, excitation à la désobéissance, au renversement des institutions, peuvent être inscrits dans un rapport. D'autre part, il y a le vote; cela veut dire d'après l'art. 13 de la loi du 16 juillet 1875 qu'un parlementaire peut vendre son vote; voilà la solution juridique. La loi dit qu'un député ne peut pas être poursuivi pour ses discours, opinion et vote.

Cependant, la jurisprudence n'a pas admis cette solution. La Cour de cassation, dans sa décision du 24 février 1893 a décidé que le trafic du vote était un délit.

Pour moi, c'est une solution morale que j'approuve, mais qui est fautive au point de vue juridique. Le procureur général de la Cour de cassation a prononcé une parole extrêmement dangereuse, il a dit : "Certainement la loi couvre les votes", mais il a dit "La lettre tue et l'esprit vivifie." Or, en matière de droit pénal, c'est un principe essentiel que lorsque la lettre est favorable à celui qui est poursuivi, c'est la lettre qui s'applique, par conséquent nous

Elle ne couvre
que les actes
de la fonction;
lui échappent:

les délits de
droit commun
accomplis dans
la Chambre;

le trafic
d'influence;

la répétition
hors de la
Chambre d'ac-
tes qui se-
raient cou-
verts par l'ir-
responsabilité
s'ils étaient
accomplis dans
la fonction.

avons là une solution fondée uniquement en morale.

L'irresponsabilité ne couvre que les actes de la fonction, par conséquent :

a) Les délits commis dans l'enceinte parlementaire peuvent être poursuivis; nous n'imaginons pas qu'un parlementaire puisse prendre le portefeuille de son collègue sans être poursuivi.

Nous pouvons également imaginer la voie de fait: une giffle, qualifiée d'ailleurs aussitôt de "coup de poing" suivant l'exemple célèbre de Talleyrand; vous savez qu'il y eut un ministre de la Guerre qui fut giffilé à un moment par un député.

On racontait d'un député, Pugliesi-Conti, qu'il avait menacé de son revolver ses collègues; en réalité, il avait sorti son étui de pipe, mais il y eut une fois un député, qui dut d'ailleurs quitter la Chambre pour motifs de santé, qui avait déposé à côté de lui son revolver à la tribune et avait dit: "Malheur à celui qui m'interrompt"; il a parlé au milieu du silence le plus complet!

L'art. 67 du règlement dit que la questure informe le procureur de la République des délits commis à l'intérieur de la Chambre. Le questeur se charge d'arrêter le député, si c'est nécessaire, pour le livrer au bras séculier.

b) Le trafic d'influence est prévu d'une façon spéciale par la loi du 4 juillet 1889 qui a modifié l'art. 177 du Code pénal. On estime que les démarches ne sont pas dans les fonctions parlementaires; le parlementaire fait une démarche pour obtenir à un candidat la Légion d'Honneur, il se fait payer cette démarche; on a pensé que ce n'était pas un acte de sa fonction et que, par conséquent, il n'était pas couvert par l'irresponsabilité; par conséquent, les démarches qui sont cependant les grandes servitudes du parlementaire, ne sont pas considérées comme acte de la fonction.

c) Tous les actes commis par le parlementaire en dehors de sa fonction ne sont pas couverts par l'irresponsabilité; par exemple un député reprend dans un article de journal ce qu'il a dit à la tribune, alors il peut être poursuivi. Un député parle dans un Conseil municipal, dans un Conseil général, il n'est pas couvert par l'irresponsabilité. Par conséquent, tout ce qui est en dehors de la fonction n'est pas couvert par l'irresponsabilité.

D'autre part, si un parlementaire se met à la tête de grévistes, même revêtu de son insigne et de son écharpe, et qu'il les excite à des crimes de droit commun, tel que sabotage des machines ou incendie, il peut être poursuivi. Cela a été décidé par

la Cour de Cassation le 29 juin 1897 dans une affaire Rességuier contre Jaurès.

Etendue de l'irresponsabilité: L'irresponsabilité a trois caractères : 1°) elle couvre le député, aussi bien au civil qu'au criminel; un député vous a diffamé à la tribune, vous ne pouvez pas le faire punir et vous ne pouvez pas obtenir d'indemnité; le "civil" c'est la demande de réparation du dommage causé, le "criminel" c'est la demande d'application de la peine.

- est perpétuelle, 2°) Elle est perpétuelle : lorsque le député est sorti du Parlement, il ne peut pas être poursuivi pour les actes de sa législature; 3°) enfin, je vous signale l'article 41 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881 : l'irresponsabilité s'étend aux comptes rendus exacts et de bonne foi, c'est-à-dire que le journaliste qui reproduit ou qui analyse exactement un discours parlementaire ne peut pas être poursuivi, seulement il faut que le compte rendu soit exact et de bonne foi, et que ce soit un compte rendu objectif, par exemple un député dit que le sieur Jean Durand est un voleur, c'est publié dans tous les journaux, il n'y a rien à dire, mais si le journaliste dit : "Jean Durand est un voleur, et la preuve c'est que M. X... l'a démontré à la tribune" ce n'est plus un compte rendu objectif, c'est une affirmation.

Vous voyez la portée de cette institution.

Cette immunité est tellement importante que le 31 janvier 1930 M. Gernut a décidé qu'il déposerait un projet de loi permettant la réponse au Journal Officiel dans certaines conditions.

Autres caractères.

Enfin elle est obligatoire, on ne peut pas y renoncer. Elle peut être invoquée en tout état de cause c'est-à-dire que le député peut se laisser poursuivre puis au moment du jugement, il peut dire : "Je suis irresponsable". Et elle doit être appliquée d'office par le tribunal, à peine de forfaiture, en vertu de l'art. 121 du Code pénal.

2°) Inviolabilité.

Maintenant nous allons aborder un second privilège: l'inviolabilité.

Prenons un exemple un peu brutal et inimaginable: un parlementaire député ou sénateur vole un coupon de soie à l'étalage du Bon Marché : ce n'est pas un acte de sa fonction, l'irresponsabilité ne joue pas, mais à ce moment intervient l'inviolabilité.

Définition et portée exacte de cette institution.

L'inviolabilité est une immunité parlementaire qui a pour objet de protéger les membres du Parlement contre les poursuites répressives du gouvernement ou des particuliers motivées par des faits étrangers à la fonction; à cet effet et pendant toute la durée de la

session, et seulement pendant la durée de la session, à moins de flagrant délit, un parlementaire ne peut être poursuivi en matière pénale, sauf en matière de simple police, sans l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient.

1°) Protection contre les immunités répressives seulement.

Il s'agit donc d'une simple suspension de poursuite. D'abord c'est une immunité qui a pour objet de protéger le parlementaire contre les poursuites répressives, c'est-à-dire contre les poursuites devant le tribunal correctionnel ou devant la Cour d'Assises, cela veut dire que les poursuites civiles restent toujours possibles contre le parlementaire, pour les faits étrangers à la fonction; par exemple, un député ne paie pas son tailleur, le dit tailleur peut le poursuivre devant le tribunal civil pour se faire payer.

2°) Provenant du gouvernement ou des particuliers.

L'inviolabilité n'a trait qu'aux poursuites répressives du gouvernement ou des particuliers; c'est-à-dire que si le ministère public civil poursuit, il faut qu'il demande l'autorisation de la Chambre si elle est en session; si c'est un particulier qui poursuit devant le tribunal correctionnel, en vertu de son droit de citation direct, également le particulier doit demander l'autorisation de la Chambre.

3°) Pour faits étrangers à la fonction.

Pour les faits étrangers à la fonction. - En effet, pour les faits de la fonction, le parlementaire est protégé par l'irresponsabilité, par conséquent ne peut pas être poursuivi.

4°) Pendant la session.

Pendant la durée de la session. - L'inviolabilité ne dure que pendant la durée de la session de la Chambre.

La session est le temps pendant lequel la Chambre peut exercer ses fonctions; la Chambre n'est pas permanente; elle ne peut pas exercer sa fonction pendant toute l'année, il y a des périodes de l'année que nous aurons à définir, que l'on appelle des sessions, et où les Chambres peuvent exercer leurs fonctions. Je dis "peuvent exercer" parce que, sous la Restauration, nous avons eu une session, un temps pendant lequel la Chambre pouvait exercer sa fonction et où elle ne s'est pas réunie. Par conséquent, la session est une possibilité juridique d'exercer la fonction pendant un certain temps.

Liberté des poursuites dans les intervalles des sessions.

Pendant les intervalles de session, les poursuites sont libres. Exemple récent : des sénateurs ont été poursuivis pour fraudes fiscales; le Sénat a refusé l'autorisation de poursuivre au mois de décembre; la session finissait en fin décembre et la session nouvelle s'ouvrait le deuxième mardi de janvier pendant l'intersession, le parquet, le procureur de la République a repris les poursuites sans

avoir besoin de l'autorisation du Sénat.

Par conséquent, vous voyez que l'inviolabilité parlementaire comporte seulement une suspension de la possibilité de la poursuite pendant la durée de la session. Pourquoi ? On a craint qu'un gouvernement ou des partis gênés de l'activité d'un parlementaire au cours de la session, veuillent l'arracher à son banc pour l'empêcher de remplir sa fonction. Il paraît que c'était un danger pour l'Angleterre d'autrefois.

Pendant l'intervalle de la session les poursuites sont libres, mais la Chambre ou le Sénat, au moment de la réouverture de la session peut ordonner la cessation des poursuites pendant la durée de la nouvelle session.

En outre, la Chambre peut ordonner l'élargissement du parlementaire qui a été arrêté.

Il y a des exemples très fréquents d'ordre d'élargissement : 3 novembre 1927 : élargissement de 4 communistes : Cachin, Marty, Doriot et Duclos; 9 novembre 1891, Pablo Lafarge qui avait été élu étant en prison; 15 janvier 1931 : élargissement de nouveau de M.M. Marty et Duclos.

Remarquez que ce privilège donne lieu à des questions tout à fait extraordinaires. Voilà un député qui est poursuivi; il s'en va, il va à Moscou, puis la Chambre se réunit, élargit ceux qui ont été emprisonnés et ordonne la cessation de poursuites contre les autres; supposons que le député qui s'est réfugié au delà de la frontière rentre, il peut le faire : est-ce que le gouvernement va le laisser repartir lorsque la session sera finie ? Théoriquement, on devrait le laisser repartir, mais cela est un peu scandaleux.

Un député incarcéré et qui est ainsi libéré n'est libéré que pour la durée de la session, par conséquent à la fin de la session il sera ou pourra être de nouveau incarcéré. La Chambre avait ainsi décidé en 1927 l'élargissement des députés communistes, et M. Poincaré de son banc leur avait dit : "Je vous donne ma parole que lorsque la session sera finie, vous ne vous promènerez pas librement dans les rues". Mais dans la suite, ils ont pu le faire.

Il y a ici un certain nombre de questions sur lesquelles j'appelle votre attention.

D'abord, faculté pour la Chambre d'ordonner l'élargissement; c'est une pure faculté et la Chambre n'a pas à donner ses motifs, mais c'est aussi une tradition pour la Chambre quand elle est saisie d'une demande de cette nature, d'ordonner l'élargissement. Il y a une espèce de camaraderie parlementaire d'abord, puis un sentiment de la dignité parlementaire, un

Pourquoi ?

"sentiment de tradition républicaines" comme dit M. Steeg.

Puis il y a une idée du respect du suffrage universel; voilà quelqu'un qui est en prison, le suffrage universel l'a élu député, on peut demander l'élargissement; bien entendu, à condition qu'il ne soit pas condamné pour des faits entraînant la suppression de l'électorat. Un individu condamné pour escroquerie perd l'électorat et par conséquent ne peut pas être élu député; mais il y a des faits, comme excitation des militaires à la désobéissance, excitation à la révolution, etc... pour tous ces faits, le député peut être incarcéré sans être privé du droit de vote, alors il est élu pendant qu'il est en prison, et comme la Chambre dit que le peuple est souverain, il faut permettre à ce député d'exercer son mandat.

Le gouvernement peut-il s'intéresser à ces questions.

Il y a une seconde question, qui est celle-ci : est-ce que le gouvernement a le droit de s'intéresser à une question de cette nature ? Voilà par exemple, des députés poursuivis par le gouvernement pour des faits de cette nature et qui sont incarcérés; il est déposé devant la Chambre une demande d'élargissement, est-ce que le gouvernement a le droit de s'intéresser à cette question ?

Pas d'unité dans la pratique parlementaire.

Le 13 janvier 1931, M. Steeg qui était ministre de l'Intérieur (à ce moment c'était un ministère tout à fait transitoire comme il y en a quelques-uns), M. Steeg déclara : "Il s'agit d'un problème de prérogatives parlementaires et le gouvernement n'a pas à donner son opinion". Mais le 6 février 1929, M. Barthou avait posé la question de confiance et avait dit : "Si vous élargissez ces députés, le gouvernement sera démissionnaire." Par conséquent, deux thèses opposées : la thèse d'ordre, c'est la thèse de M. Barthou, le gouvernement a pris l'initiative des poursuites des députés, il ne peut pas dire ensuite à la Chambre : "Faites ce que vous voudrez" ou bien la thèse précédente.

Quand la session est close le gouvernement peut-il poursuivre ?

Il faut voir aussi le rôle du gouvernement quand la session est finie; puisque'il n'y a plus d'inviolabilité, est-ce que le gouvernement va poursuivre librement ? Ici nous avons deux politiques : il y a eu la politique appliquée à certains moments par M. Briand; elle consiste à dire : "Les parlementaires certainement peuvent être poursuivis dans l'intervalle de la session, mais puisque'il y a le sentiment du respect de la dignité parlementaire, un gouvernement ne doit pas poursuivre, ne doit pas user de cette faculté d'extrême urgence, il faut attendre que la Chambre se réunisse à nouveau pour lui demander l'autorisation de poursuivre".

Diversité des solutions adoptées.

Par contre, lorsqu'il s'est agi de poursuivre M. Ratier, sénateur, sous prétexte de son refus de prêter serment devant la commission d'enquête sur les fonds électoraux, présidée par M. Renaudel, on l'a poursuivi dans l'intervalle de deux sessions, sans attendre, par conséquent les deux politiques sont appliquées. C'est une question de tact, d'atmosphère, mais pas une question juridique.

Quelques situations délicates.

Il y a aussi cette situation extrêmement délicate : voilà des citoyens qui ont excité les militaires à la désobéissance, ils ont excité à des faits qualifiés crimes, alors la masse des citoyens a marché. Que se passe-t-il ? On arrête une douzaine d'individus et dans ses individus, il y en a qui sont députés; alors ils se promèneront, eux qui ont excité les autres, ils sont libres, et ceux qui ont marché avec eux, parce qu'ils ne sont pas parlementaires seront incarcérés. Il y a là quelque chose de tout à fait anormal.

Cas du député condamné par un jugement devenu définitif.

Sur cette incarcération des députés il y a quelques questions assez délicates : un député est condamné par le tribunal correctionnel, la condamnation est définitive, est-ce qu'il faut l'autorisation de la Chambre pour l'incarcérer ? Je dis non.

Il ne s'agit plus ici d'inviolabilité, il ne s'agit plus de protéger le parlementaire contre une poursuite qui serait intentée à la légère; pour un motif ou pour un autre, il y a condamnation définitive; par conséquent, à tout moment, même pendant la session, le gouvernement, le Parquet, les autorités compétentes, peuvent incarcérer un député qui a été l'objet d'une condamnation définitive. Mais la Chambre peut toujours ordonner l'élargissement, pendant la session, à condition que le député n'ait pas été l'objet d'une condamnation le privant de son électorat.

Cas de l'individu incarcéré élu député.

Un individu incarcéré est élu député, il n'a pas le droit de sortir; au moment des dernières élections il y avait un député du Nord qui était en prison, son avocate dit: "Il est élu député, donc il doit sortir". Le Parquet a répondu : "Non ! attendez que la Chambre se réunisse, elle aura le droit d'ordonner l'élargissement, mais jusque-là je le garde en prison".

L'élection ne donne pas à l'individu élu le droit de sortir, il faut attendre que la Chambre se réunisse et ordonne l'élargissement.

Disparition de l'inviolabilité en cas de flagrant délit.

L'inviolabilité cesse en cas de flagrant délit.
Qu'est-ce que le flagrant délit ? C'est le délit qui se commet ou qui vient de se commettre ou pour lequel l'individu coupable est poursuivi par la

clameur publique.

Prenons cet exemple déjà donné (le suffrage universel ne donnant pas le saint esprit, ni la vertu, il peut y avoir des aliénés, des fous parmi les élus). Supposons un individu qui vole au Bon Marché; si on vient l'arrêter, il dira : "Pardon je suis député". Non, on doit l'arrêter.

Mais ceci n'est pas un véritable exemple pratique. Le véritable exemple est celui du député qui se met à la tête de manifestants de grévistes, qui vont aller mettre le feu à une usine, à un château, etc... Le député communiste arbore son écharpe et marche en tête de ce cortège; arrive la police ou les gendarmes; est-ce que le député pourra dire : "Laissez-moi passer je suis député"; est-ce que l'on le laissera continuer et peut-être mettre le feu comme il en avait l'intention ? Ici il y a le flagrant délit et on l'arrête. Vous voyez bien l'importance.

Pourquoi ?

On dit dans les livres : "En cas de flagrant délit la culpabilité est certaine"; non elle n'est pas certaine, on peut accuser à tort; mais en cas de flagrant délit, ce sont les nécessités de l'ordre public qui exigent l'arrestation.

Remarquez que j'ai pris des exemples de gauche, mais je vais vous rappeler un exemple de droite :

M. De Dion qui, au moment des inventaires des biens d'Eglise s'était mis à la tête des manifestants catholiques pour empêcher ces inventaires, fut arrêté par le commissaire du gouvernement au moment où il allait frapper l'armée pour l'empêcher de pénétrer dans une Eglise. On lui a même mis les menottes.

Effets de l'inviolabilité.

Pas de poursuite sans autorisation préalable.

Obligation pour le Parquet de surseoir à la poursuite.

Quels sont les effets de l'inviolabilité ?

Ils obligent celui qui veut poursuivre, que ce soit le gouvernement ou un simple particulier à demander l'autorisation à la Chambre; sans autorisation de poursuivre, la poursuite est impossible.

L'inviolabilité est d'ordre public; cela veut dire : 1°) que le Parquet doit refuser des poursuites sur une plainte ou en cas de citation directe, refuser de donner jour; c'est-à-dire de dire d'un particulier qui veut se porter partie civile : "Votre affaire viendra tel jour devant le tribunal correctionnel". Et si l'affaire n'a pas été arrêtée au moment de la poursuite, le tribunal saisi doit à tout moment suspendre la procédure s'il n'y a pas l'autorisation de la Chambre.

Impossibilité pour le parlementaire de renoncer à son

2°) Que le parlementaire ne peut pas renoncer à son inviolabilité. MM. Schrameck, Vialard et Jourdain ont dit au Sénat : "Permettez que nous soyons poursuivis" et ils demandaient au Sénat de prendre une décision, le Sénat n'a pas autorisé la poursuite et

inviolabilité

rien ne put être fait pendant la cession.

L'inviolabilité n'existe pas en faveur du député mais en faveur de l'ordre public.

M. Cornavin, député communiste, gérant du Journal "l'Emancipation" avait déclaré au Parquet qu'il renonçait à l'inviolabilité; le Parquet, ignorant du Droit constitutionnel, cela arrive même à ceux qui sont licenciés en droit, a décidé qu'il ne pouvait pas juger tant qu'il n'avait pas d'autorisation de poursuivre.

Je vous indique un véritable abus de l'inviolabilité, c'est l'abus du député "gérant de journal"; d'après notre loi sur la presse, le principal responsable des délits commis dans un journal, c'est le gérant. Qu'est-ce que le gérant? C'est l'individu qui est qualifié tel, dont le nom est déposé à la presse, et dont le nom figure sur tous les numéros du journal; c'est celui qui est poursuivi s'il y a un délit de presse dans ce journal.

Lorsqu'on fonde un journal communiste, dans lequel on excite les militaires à la désobéissance, etc... le gérant est un député, car pendant la durée de la session on ne peut pas le poursuivre; voilà l'application. Le refus d'autorisation de la Chambre est fréquent et alors voici comment la question se pose : les délits de presse sont prescrits très rapidement (6 mois). Vous voyez donc un député journaliste qui a diffamé la Chambre, celle-ci a refusé l'autorisation de poursuivre; pendant ce temps la prescription s'écoule et quand arrivera l'expiration de la session, le député journaliste ne pourra plus être poursuivi.

Suspension de la prescription d'action par le refus d'autorisation de poursuite.

La jurisprudence décide que le refus par la Chambre d'autoriser les poursuites suspend la prescription; c'est une thèse que j'ai soutenue en 1921, rapport 2.450; M. Léon Daudet avait diffamé un personnage qui s'appelait M. Caftucoli, et qui était également député de la Corse; M. Caftucoli demandait des poursuites contre M. Léon Daudet, mais comme il s'agissait d'un délit de presse; et qu'il est de tradition parlementaire qu'on ne donne pas d'autorisation de poursuivre pour un délit de presse, j'ai constaté cette tradition et j'ai dit à M. Caftucoli: "il n'y a aucune urgence, attendez et vous poursuivrez M. Léon Daudet au mois de juillet." On était au mois de mars. M. Caftucoli a accepté, mais il n'a pas poursuivi par la suite. - La question est, à l'heure présente, soumise aux tribunaux.

L'inviolabilité ne protège pas

Certains privilèges sont dangereux sur ceux que l'on veut protéger. En ce qui concerne l'inviolabilité, celui qui veut être désagréable à un député,

parfaitement
le député.

qui n'a pas de journal à sa disposition pour l'attaquer, il dépose devant la Chambre une demande en autorisation de poursuite, il y met tous ses griefs contre le député; ces griefs sont imprimés aux frais de l'Etat à 700, peut-être même à 1.000 exemplaires, qui sont tous distribués; la presse reproduira le document, ensuite il n'est plus besoin de poursuite, on a fait sa diffamation, on s'est vengé à bon marché.

Pas d'inviolabilité devant
le juge de
paix.

L'inviolabilité ne s'applique qu'aux cas de poursuites devant le tribunal correctionnel ou devant la Cour d'Assises. Que reste-t-il? Il reste le tribunal de simple police, c'est-à-dire que si un député voit l'éclairage électrique de son automobile s'éteindre, ce qui peut arriver à tout le monde, il sera poursuivi devant le tribunal de simple police et il n'y aura pas besoin pour cela d'autorisation de la Chambre. Par conséquent, pas d'autorisation pour le tribunal de simple police.

Caractère de
l'autorisation
donnée par
la Chambre.

Maintenant on peut se demander quelle est la mission de la Chambre statuant sur une demande en autorisation de poursuites? Théoriquement la Chambre doit se demander si la poursuite est inspirée par la passion politique; si elle est inspirée par le désir de déconsidérer le député, par le désir de l'arracher à son banc pendant l'exercice de ses fonctions; s'il est répondu affirmativement, la Chambre doit refuser, s'il est répondu négativement, la Chambre peut, si elle veut, donner l'autorisation, mais elle statue souverainement, elle autorise ou elle n'autorise pas, en fait s'il s'agit de délits pécuniaires, d'escroqueries, d'abus de confiance, et qu'une plainte paraisse sérieuse, la Chambre autorise; s'il s'agit de délits de presse ou de délits quelconques, la Chambre n'autorise pas.

Rapports de la fonction publique ou des

occupations privées avec le mandat législatif.

L'incompatibilité est la règle qui interdit à un parlementaire d'exercer une certaine occupation en même temps que le mandat parlementaire. La fonction ou l'occupation qui ne peut être annulée est dite incompatible.

La question est de savoir si un membre du Parlement peut en même temps que sa fonction parlementaire exercer d'autres occupations. Peut-on être député et autre chose en même temps.

Les incompatibilités parlementaires.

Portée du
problème.

On peut être pharmacien, marchand de toile.

marchand de fer, mais peut-on être député et administrateur de chemins de fer ou fonctionnaire? Non, il y a là une question générale et une question d'espèce.

Peut-on être parlementaire et exercer d'autres occupations?

Deux grandes classes d'occupations :

- 1°- Les fonctions publiques,
- 2°- Les occupations privées.

1°- Les fonctions publiques -

La règle générale est que les fonctions publiques sont incompatibles avec le mandat législatif, on ne peut pas être à la fois député et fonctionnaire. Voilà la règle.

Pourquoi ?

Trop souvent sur la foi de récits fabriqués par des employés de librairie, et qui par conséquent sont pleins de prétentions doctrinales, on répond : "en raison de la séparation des pouvoirs". Mais qu'importe la séparation des pouvoirs? Ce qui est vrai c'est la préoccupation du bon exercice du mandat parlementaire.

Possibilité matérielle d'abord de bien exercer le mandat parlementaire; on ne peut pas être instituteur, Conseiller municipal et député à Paris; voilà une première partie de la question, mais ce motif ne suffit pas parce que le fonctionnaire élu député peut être mis en congé; voilà comment la question se poserait. Mais la question qui se pose est celle de savoir si le fonctionnaire élu député peut théoriquement rester fonctionnaire quitte à se faire mettre en congé pendant la durée du mandat législatif; il s'agit de l'impossibilité morale d'exercer convenablement la fonction, surtout dans la régime parlementaire.

Une Chambre de fonctionnaires n'est pas indépendante.

Le système Guizot sous la Monarchie de Juillet

Le régime parlementaire, nous aurons à y revenir c'est celui dans lequel la Chambre contrôle le gouvernement. Or une Chambre qui serait composée de fonctionnaires ne pourrait pas contrôler le gouvernement: supposez qu'il y ait sur les bancs de la Chambre des préfets, ils prétendent contrôler le gouvernement (et naturellement le ministre de l'Intérieur) le ministre de l'Intérieur leur dira : "je vous révoque si vous bougez". Il y avait à ce point de vue un véritable abus des compatibilités parlementaires sous la monarchie de Juillet; Guizot était l'homme le plus intègre du monde au point de vue de la probité privée, mais il a pratiqué le système de la corruption parlementaire par les fonctions publiques. Si bien qu'à un certain moment de la monarchie de Juillet, il y a eu plus de 100 députés qui étaient fonctionnaires; il ne faut pas répéter, suivant une erreur trop répandue, que dans la Chambre de la Monarchie de Juillet il y avait des

préfets ou des sous-préfets, car une loi spéciale déclarait certaines fonctions incompatibles, et notamment celle de préfet ou de sous-préfet. Mais la règle était que toutes les fonctions publiques étaient compatibles. Voilà un député dont le vote paraissait douteux, surtout à un moment où les partis n'étaient pas encore bien dessinés; que faisait Guizot? Il nommait le député fonctionnaire. Il ne nommait par exemple ambassadeur, ou comme cela s'est produit, professeur de littérature à l'université de Montpellier. Léonce de Lavergne qui joua un rôle à l'Assemblée Nationale fut nommé par Guizot, sans qu'il s'en aperçût professeur de littérature à l'Université de Montpellier, mais il donna sa démission en disant "on ne m'achète pas comme cela".

De sorte qu'en 1848 on demandait la réforme électorale, l'extension du droit de suffrage (qui était réservé à 300.000 citoyens payant 200 francs de contributions) mais on demandait aussi la réforme parlementaire, c'est-à-dire l'établissement de la règle des incompatibilités. Ainsi à ce moment le vote n'était pas secret et lorsqu'on votait Guizot était en bas à la tribune regardant voter les députés fonctionnaires; on votait alors avec des boules blanches pour "oui" et des boules noires pour "non"; et Guizot se rendait compte de la manière dont tout le monde votait.

Ensuite, M. Guizot fit mettre deux urnes, une pour les oui et une pour les non, de sorte qu'il pouvait surveiller les votes sans quitter sa place.

Voilà le grand motif de l'incompatibilité; permettre le fonctionnement normal du régime parlementaire

Le cas typique du député fonctionnaire c'est

Celui du Maréchal Bugeaud; Bugeaud était un officier de la fin de l'Empire, il avait été mis en demi-solde comme colonel et il était allé cultiver sa terre du côté de Périgueux; au lendemain de la Monarchie de Juillet, il rentre dans la vie active, il est nommé député, il rend service au gouvernement de Juillet en acceptant le rôle assez étrange de geôlier de la Duchesse de Berry; le Duchesse de Berry, qui était la femme du fils de Charles X et la mère du Comte de Chambord dont nous avons parlé à plusieurs reprises, avait essayé, au début de la Monarchie de Juillet, de soulever la Vendée en faveur de son fils. Le gouvernement de Juillet l'avait fait arrêter et enfermer à la forteresse de Blaye; alors les journaux légitimistes déclarent qu'elle doit être jugée ou qu'il faut la libérer; en réalité, on était fort em-

Bugeaud type
du député
fonctionnaire

barrassé parce que la duchesse de Berry attendait un autre enfant, alors que son mari était mort depuis 10 ans. Bugeaud accepta donc de surveiller la Duchesse surtout pour qu'on n'escamote pas l'enfant.

A la suite de cet exploit, il a de l'avancement. Il est nommé général, il est nommé gouverneur de l'Algérie, il administre fort bien l'Algérie, il est nommé Maréchal, tout cela en étant député, le Maréchal Bugeaud n'a pas fait une carrière de soldat politicien, il a fait une carrière de politicien soldat. Il y a comme cela dans les Républiques de l'Amérique du Sud, des hommes qui entrent à la Chambre comme simple soldat et tout en étant députés, deviennent "général".

Donc sous la Monarchie de Juillet, abus, notamment par Guizot, de la corruption parlementaire par les fonctions et par les places, aujourd'hui, au contraire, incompatibilité générale de la fonction publique avec le mandat législatif: "toute fonction publique rémunérée sur les fonds de l'Etat ou à la nomination de l'Etat est incompatible avec le mandat parlementaire".

Par conséquent, une fonction gratuite n'est pas incompatible, il faut qu'il y ait une rémunération sur les fonds de l'Etat, mais la loi du 30 Décembre 1928 a ajouté ces termes : "ou la nomination de l'Etat". Voici la situation que vise ce nouveau membre de phrase; il y a certains fonctionnaires, notamment les fonctionnaires de la ville de Paris et du Département de la Seine, qui en vertu du régime spécial de Paris et du département de la Seine, sont nommés par le Gouvernement, Paris étant beaucoup plus centralisé que les autres communes de France, alors ces fonctionnaires sont "à la nomination de l'Etat" et par conséquent leur fonction est incompatible avec le mandat législatif.

Le docteur Mourier, député du Gard, fut nommé directeur de l'Assistance publique de la Seine, il m'a posé la question à ce moment. Je lui ai dit: "qui vous paie?" - "C'est le département de la Seine" - "Donc puisqu'il n'y a pas de rémunération de l'Etat, vous pouvez être député". Mais en 1928, est intervenue la loi nouvelle et on a dit, "ou la nomination de l'Etat", pour prévoir précisément le cas de M. Mourier.

Il y a des exceptions à la règle de l'incompatibilité - Elles étaient assez nombreuses en 1875

Pouvaient être sénateurs ou députés en conservant leurs fonctions :

- 1) les ministres et sous-secrétaires d'Etat,
- 2) les deux préfets de Paris (Seine et Police)

Règle actuelle:
incompatibilité
de toute fonction
rémunérée
par l'Etat ou
à la nomination
de l'Etat

Nombreuses exceptions en
1875

3) Les présidents et procureurs généraux des trois Cours siégeant à Paris (Cassation, Appel, Comptes).
 4) Les ambassadeurs et ministres plénipotentiaires.

5) Les professeurs titulaires de chaires données au concours ou sur la présentation des corps.

6) Les personnes investies d'une mission de six mois au plus.

En 1928, il y eut un mouvement très net pour aggraver l'incompatibilité; il tend, dans une certaine mesure, à séparer la politique d'avec la compétence; pour être un bon député, d'après l'idéal démagogique, il faut n'être capable de rien autre chose, ou si on se met à faire quelque chose, il faut tout de suite l'abandonner. Vous comprenez cette tendance, c'est le fonds, la masse des députés moyens qui ont dit : "il y a des députés que nous voyons ici, ce sont des ambassadeurs, des premiers présidents, des gouverneurs de colonies, il ne faut plus tout cela".

C'est dans ces conditions que nous avons eu la loi de finances du 30 Décembre 1928. La loi de finances, c'est la loi qui fixe chaque année les recettes et les dépenses de l'Etat; elle est votée avant la fin de l'année et on y met souvent ce qu'on appelle les "cavaliers budgétaires", nous mettons un cavalier sur le budget, le cavalier saute la barrière avec le budget et alors nous avons une loi de finances qui est un capharnum indescriptible : Art. 1 : sont autorisées les recettes etc... Art. 2 : mesures relatives aux dossiers des fonctionnaires; Art. 8 : les incompatibilités parlementaires; Art. 70 : Nous avons une autorisation aux congrégations missionnaires etc... Absolument rien de commun, finalement avec les finances de l'Etat, au point que M. Truchy a demandé qu'il y ait une table alphabétique pour qu'on sache au moins ce qu'il peut y avoir et qu'on puisse s'y reconnaître.

Donc, en 1928, aggravation des incompatibilités. Restent seules compatibles :

1°- Les fonctions de ministres et de sous-secrétaires d'Etat.

Reste la question des fonctionnaires qu'on appelle les Hauts-commissaires. Les sous-secrétaires d'Etat sont des moitiés de ministres; les hauts-commissaires sont des quarts de ministres des 1/8ème de ministères, ils ne sont pas prévus dans la loi, cependant, ils sont rémunérés sur les fonds de l'Etat, mais on décide dans la pratique que cette rémunération ne sera qu'un remboursement de frais, on leur paie leur cabinet, leur automobile, leurs déplacements, tout cela n'est qu'un remboursement de frais, il en résulte qu'ils ne sont pas rémunérés sur les fonds de l'Etat.

Loi du 30 Décembre 1928

Etat actuel depuis 1928.
 Compatibilité de la fonction ministérielle signe du régime parlementaire

La compatibilité de la fonction ministérielle avec le mandat législatif est le signe, le criterium du régime parlementaire, que les ministres peuvent être en même temps membres du Parlement, ce n'est pas une règle indifférente, c'est l'essentiel de notre régime; ils sont membres du Parlement et responsables devant le Parlement; par conséquent, tout député est candidat ministre, tout député peut avoir intérêt à renverser le ministère pour augmenter ses chances d'être ministre.

Au contraire, aux États-Unis, un ministre ne fait pas partie du Parlement. Il n'y a pas cette compatibilité que nous constatons dans le régime parlementaire français.

Restent encore compatibles les fonctions de :

2° - Professeurs
titulaires de
chaires, nommés
au concours ou
sur présentation

2° - Professeurs titulaires de chaires, nommés au concours ou sur présentation des corps auxquels ils appartiennent.

Quelle différence au fond y a-t-il entre un professeur de lycée qui est élu député et un professeur de faculté qui est élu député?

Il semble, au contraire, que la différence ait été diminuée par la loi de 1916 qui décide que les fonctionnaires sont en quelque sorte détachés au Parlement, qu'ils continuent par conséquent de verser pour la retraite et que le temps passé au Parlement leur compte pour la retraite.

Différence entre un professeur de lycée ou un magistrat et un professeur de droit

Entre un professeur de lycée, un magistrat, un président de tribunal civil, fonctions qui ne sont pas compatibles, et un professeur de la Faculté de Droit, la seule différence est celle-ci, que lorsqu'on arrivera à la fin du mandat législatif, le professeur titulaire de chaire dira : "me voilà, je reviens", il n'a jamais en fait quitté sa fonction, et au fond il pourrait conserver son enseignement et toucher le traitement, qui peut être supérieur à l'indemnité parlementaire; vous comprenez que, dans les facultés de droit, avec l'immensité que vous êtes et aussi le service extrêmement chargé, les professeurs ne peuvent pas faire convenablement le métier de député et le métier de professeur, cependant quelques professeurs viennent de temps en temps présider une thèse, ils pourraient même venir faire passer les examens, mais ils n'ont jamais eu cette tentation.

Mais, qu'il fasse ou non son cours, ce qui importe surtout, c'est que le professeur titulaire de faculté, lorsqu'arrive la fin du mandat dit : "je reviens, je reprends mon enseignement". C'est une simple déclaration qu'il fait. Tandis que, au contraire, le magistrat ou le professeur de lycée doivent demander une nouvelle nomination; voyez la grosse différence.

Il y eut autrefois un président du tribunal de Chateau-Thierry M. Magnaud qu'on appelait le bon juge parce qu'il avait acquitté un pauvre diable traduit vant lui pour avoir volé un pain. Le président avait dit: "s'il a volé un pain, c'est qu'il avait faim, donc il est innocent".

Ayant fait parler de lui M. Magnaud fut élu député, puis au bout de 4 ans, il ne fut pas réélu; il se dressa alors à M. Barthou qui était Garde des Sceaux et lui dit qu'il voulait être renommé. Mais M. Barthou lui répondit qu'il n'admettait pas qu'on le lui demandât sur ce ton et il le fit attendre un peu, après quoi il le nomma juge au tribunal de la Seine.

Prenons un maître des requêtes au Conseil d'Etat ces fonctionnaires sont nommés....ils versent pour la retraite, s'ils ne sont pas réélus, il faut qu'ils demandent au gouvernement de les renommer au Conseil d'Etat.

3° Parlemen-
taires chargés
d'une mission
temporaire

Ancienne règle

3° - La dernière exception à l'incompatibilité est celle qui intéresse les parlementaires chargés d'une mission temporaire; la mission temporaire est celle qui dure 6 mois au maximum; avec la loi de finances de 1928 nous avons une aggravation; d'après la loi de 1875, on nommait un parlementaire à une fonction quelconque pour 6 mois, puis on le renommait pour 6 mois et ensuite pour 6 mois, c'est-à-dire autant qu'il lui plaisait de rester en fonctions.

Actuellement :
durée maxima de
6 mois non re-
nouvelable

Au contraire, la loi de finances de 1928 décide que la fonction cesse d'être temporaire dès qu'elle a duré 6 mois.

Par conséquent, on peut être envoyé en fonctions pour 6 mois, mais après ce délai il faut opter entre la fonction et le mandat; certainement il y aurait un moyen de tourner la loi, c'est celui qui consisterait à laisser passer une période de 6 mois après la fin de la première mission et de se faire renommer pour 6 mois.

Critique de
cette disposi-
tion

Je pense d'ailleurs pour ma part que cette règle est d'une sévérité inutile; les hommes capables d'exercer de hautes fonctions ne courent pas les rues; on peut être embarrassé pour leur trouver un titulaire. Nous avons par exemple des situations assez délicates pour lesquelles des titulaires doivent être choisis avec un soin particulier, ce sont notamment celles de gouverneurs de l'Indochine, de résident de France en Tunisie, de résident de France au Maroc, il faut prendre théoriquement ce personnel dans les milieux des affaires étrangères, or, dans ce milieu, nous avons aussi des postes extrêmement importants à pourvoir, des postes d'ambassadeurs qui sont très difficiles, il peut arriver que le personnel des affaires étrangères

ne donne pas les candidats nécessaires pour ces hautes fonctions; alors il faut pouvoir les prendre dans le Parlement et, si on réussit, il faut à mon sens, la question est indiscutable, qu'ils puissent rester en place.

M. Steeg qui était sénateur, fut envoyé au Maroc en mission de 6 mois, renouvelable, après la loi de 1928 il doit décider s'il veut s'en aller ou rester au Parlement, même s'il réussit au Maroc, même s'il sert la France. M. François-Poncet, ambassadeur de France à Berlin, et député, au bout de 6 mois, a été obligé de choisir, et il resta ambassadeur. M. Paul Doumer, lorsqu'il a été nommé Gouverneur de l'Indo-Chine fut dans le même cas.

Il y en a d'autres qui préfèrent garder leur mandat.

Donc la mission temporaire dure 6 mois et elle ne peut être renouvelée.

Des ministres des cultes alsaciens-lorrains

Dans la loi de 1928 nous avons une autre exception dont je ne vous ai pas parlé, je vous la signale en passant: Les ministres des cultes en Alsace-Lorraine sont dans une situation différente de celle des ministres du culte en France; si vous allez dans la vallée de Thann, par exemple à St Elm vous voyez des curés confortables, bien vêtus, et si vous traversez la frontière et que vous alliez près de Belfort, vous voyez de pauvres curés tout misérables, pourquoi? D'abord c'est parce qu'il y a certaines habitudes chez les fidèles, mais il y a surtout qu'en France la loi du 9 Décembre 1905 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat ne donne aucun traitement aux ministres des cultes, mais, de plus, les communes n'ont pas le droit de subventionner les cultes.

Au contraire, en Alsace-Lorraine, le Concordat signé par Bonaparte en 1801 est encore en vigueur, en effet, en 1871, lorsque l'Alsace-Lorraine fut séparée de la France, elle partit avec son Concordat, et en 1918, lorsqu'elle y fut rattachée elle revint avec son Concordat, On a essayé un mouvement en faveur des lois laïques en Alsace-Lorraine, mais on a estimé que ce serait imprudent, tout au moins pour le moment.

Il en résulte que les fonctionnaires des cultes reconnus en Alsace-Lorraine: catholique, luthérien, calviniste, israélite, sont des fonctionnaires rémunérés sur les fonds de l'Etat et à la nomination de l'Etat; car il y a cette situation un peu extraordinaire que les évêques d'Alsace-Lorraine sont nommés par le Gouvernement français. L'évêque de Strasbourg Mgr Ruch a été nommé par le gouvernement français et le pape lui a donné l'institution canonique alors qu'en France, les évêques sont nommés par le pape.

Le député nommé à une fonction publique doit-il démissionner?

On considère actuellement que non.

2°-Peut-on être député et exercer des occupations privées ?
D'après la Constitution:
Oui.

A l'étranger, il en est ainsi encore

Enfin, dans la législation du 30 Novembre 1875 il y avait la règle suivante : tout député nommé à une fonction publique même compatible, devait donner sa démission et se représenter devant ses électeurs; il n'y avait pas d'exception, sauf pour les ministres et les sous-secrétaires d'Etat; vous voyez comment la question se posait. La situation d'ambassadeur était compatible, mais si un député se faisait nommer ambassadeur, à moins que ce ne soit pour une mission temporaire de 6 mois, il devait se représenter devant les électeurs et pouvait alors conserver la fonction et le mandat. De même, un agrégé ou chargé de cours dans une faculté, s'il voulait se faire nommer professeur titulaire, fonction compatible, devait donner sa démission et se représenter devant les électeurs.

Il s'est produit d'ailleurs cet accident de rédaction législative, que lorsqu'on a rédigé la loi de finances du 30 Décembre 1928, on a oublié de reproduire cette règle de la loi du 30 Novembre 1875 portant obligation de donner sa démission, et c'est dans ces conditions que le gouvernement estime à l'heure actuelle qu'un professeur de l'enseignement supérieur peut être membre de la Chambre sans être obligé de donner sa démission. Il y a eu deux cas dans ces dernières années.

Autre aspect de la question: Est-ce que le mandat parlementaire peut être cumulé avec une occupation privée ?

Vous voyez, cela devient plus grave, est-ce qu'on peut exercer une profession privée en même temps qu'un mandat parlementaire ?

Examinons la réponse donnée par la constitution. En 1875 toutes les fonctions privées sont compatibles avec le mandat législatif, on peut être député et pharmacien, il y en a un certain nombre à la Chambre, on peut être maître de forges, avocat, banquier, administrateur de société anonyme, administrateur de compagnies de chemins de fer, de compagnies de navigation maritime, etc...Voici la règle de 1875, et je dois dire tout de suite que cette compatibilité du mandat législatif avec toutes les fonctions privées, c'est la règle de l'Angleterre, et aussi de la Belgique. Il y a quelques années en Angleterre un membre de la Chambre des Communes interpella le ministre sur la question de savoir si véritablement dans le ministère il y avait des administrateurs de banque, des sociétés, d'entreprises industrielles ou commerciales etc...alors le ministre répondit : "C'est avec plaisir que j'informe la Chambre des Communes qu'en effet dans le Ministère il y a plusieurs commerçants.

industriels, banquiers, et que par conséquent le gouvernement de sa majesté est parfaitement capable de défendre les intérêts d'une nation industrielle et commerçante comme l'Angleterre".

Diverses lois
postérieures à
1875

Après 1875, toute une série de lois spéciales et d'ailleurs assez peu nombreuses, déclarent l'incompatibilité de certaines occupations privées avec le mandat législatif, par exemple on ne peut pas être député ou sénateur et gouverneur de la Banque de France. M. Magnien gouverneur de la Banque de France qui a été nommé sénateur a dû donner sa démission de gouverneur.

On ne peut pas être administrateur de compagnie de navigation subventionnée; vous savez que les grandes compagnies de navigation entre la France et l'Amérique font difficilement leurs frais, alors elles rendent des services à la France qui leur paie le transport des dépêches, la loi qui accorde des subventions déclare que les députés et les sénateurs ne peuvent pas faire partie du conseil d'administration de ces sociétés qui sont subventionnées.

Enfin nous arrivons à la loi du 30 Décembre 1928 qui porte :

1°- une incompatibilité absolue (Sont incompatibles les fonctions de député ou de sénateur et administrateur d'une société ou d'une entreprise subventionnée par l'Etat.

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 à titre spécial sous forme de garantie d'intérêts de subventions ou autres avantages équivalents assurés par l'Etat.

Par conséquent, on ne peut pas être aujourd'hui administrateur d'une compagnie de chemins de fer et député ou sénateur.

Pourquoi? Parce que la loi du 30 Décembre 1928 prévoit spécialement les garanties d'intérêt comme subventions données par l'Etat; l'Etat garantit les intérêts des obligataires et actionnaires des compagnies de chemins de fer. Or, toute subvention entraîne l'impossibilité d'être membre du Parlement et administrateur de la Compagnie subventionnée.

Non seulement administrateur, mais encore occupant une des fonctions qui suppose une rémunération fixe sous le titre de conseil juridique ou technique; ce sont des attaches à la même société, par conséquent, il y a plusieurs administrateurs qui étant entrés au Parlement ont dû donner leur démission.

2°-Incompatibilité des fonctions parlementaires et de celles d'administrateurs de sociétés quand celles-ci sont

a) anonymes.

b) à objet financier.

c) avec appel au crédit public.

2°-Mais voici quelque chose de plus délicat. En ce qui concerne les fonctions d'administrateurs ou de conseillers juridiques dans les entreprises privées, il faut que celles-ci présentent un caractère spécial:

a) - Il faut que cette entreprise ait la forme de société anonyme, c'est-à-dire société par actions; par conséquent, on ne peut pas être administrateur du Crédit Lyonnais, du Comptoir d'Escompte, de la Société Générale, mais on peut être associé de M. de Rothschild. Vous verrez cela d'une façon plus claire lorsque vous aurez appris le droit commercial; il y a des banques personnelles qui appartiennent à des députés; vous pouvez vous associer à ces Messieurs, librement, dans n'importe quelles conditions, mais il y a des sociétés qui sont anonymes, dont le capital est représenté par des actions que vous achetez à la bourse ou à un particulier, qui ne sont pas dans le même cas.

b) - Il faut que cette entreprise ait un objet financier; c'est-à-dire qu'elle fasse de la banque; par conséquent, on peut être administrateur d'une société anonyme, qui fait des conserves de sardines, mais on ne peut pas être administrateur d'une société anonyme qui fait de la banque.

c) - il faut que cette société fasse appel au crédit public. C'est ce que font toutes ces banques puisque, en somme, elles émettent des actions et des obligations, ouvrent leurs guichets et font appel au crédit privé.

Quelle est la situation d'un député par rapport aux fonctions dans ces sociétés anonymes financières ? C'est assez délicat.

Si un administrateur d'une de ces sociétés de banque est élu député, il reste administrateur de sa banque; un député devient administrateur dans cette banque, la question se pose différemment, car le péril est différent : un professeur de philosophie de Carpentras arrive au Parlement ignorant des affaires financières, on lui propose de donner sa signature, moyennant quoi il recevra certaines rémunérations, il en est résulté certains scandales, et on n'a pas voulu que le Parlementaire incompétent accepte une fonction dans une société anonyme financière.

Sa situation est donc la suivante : il doit se représenter devant ses électeurs; s'ils acceptent la situation, il peut alors être administrateur et député.

Vous voyez combien la situation apparaît complexe. C'est M. Raymond Poincaré qui a beaucoup tenu à cette idée qu'on pouvait aller demander aux électeurs l'absolution.

Vous pensez bien que depuis 1928 il n'y a eu au-

Comment se pose la question de l'incompatibilité ?

Le député qui devient administrateur doit se faire absoudre par les électeurs.

cun député qui se soit mis dans cette situation; il n'aurait pas été réélu, et dans ces conditions, ceux qui veulent faire les choses honnêtement s'intéressent aux affaires financières dans la coulisse, c'est bien plus grave. Contre ceux-là il n'y a pas de législation répressive sauf le cas où le scandale éclate.

Il y a aussi, dans cette loi de 1928, l'interdiction de faire apparaître sa qualité de député ou de sénateur sur des prospectus.

La question de
l'écharpe sur
la robe; les
avocats-députés

Mais il reste toutefois que toutes les autres fonctions et occupations peuvent être compatibles, et notamment il reste la question des députés-avocats. Est-ce qu'on peut être à la fois sénateur ou député et avocat ? Il faut répondre par l'affirmative.

Il y a beaucoup de publicistes qui réclament l'interdiction de mettre l'écharpe sur la robe; il est impossible d'interdire l'exercice de la profession d'avocat aux députés, ce qui nous priverait d'une quantité de lumières. Waldeck-Rousseau, Poincaré, toutes les illustrations de la 3ème République ont été de grands avocats en même temps que de grands parlementaires; c'est donc une question très difficile.

Il est certain que la situation d'un avocat-député qui se présente à la barre peut impressionner, du moins on le redoute; on redoute qu'on accorde plus facilement une remise à un avocat député qu'à un autre, en réalité, les avocats parlementaires perdent autant d'affaires que les autres, et on n'a jamais pu dire qu'un avocat parlementaire ait obtenu un succès alors qu'il aurait dû perdre. Voilà ce qu'il faut affirmer et ce qui est hors de doute.

Le cumul des
mandats élec-
tifs:

Il reste à parler maintenant du cumul des mandats électifs.

On peut être
conseiller gé-
néral ou mu-
nicipal et
parlementaire.

En France on peut être titulaire de la plupart des mandats électifs, on peut être à la fois député ou sénateur et conseiller général ou conseiller d'arrondissement, conseiller municipal et maire (conseiller général et conseiller d'arrondissement sont incompatibles entre eux). - Il y a une quantité de membres du Parlement qui occupent ces différentes fonctions parce qu'il est plus sûr de tenir des postes stratégiques différents au point de vue des élections. Mais il y a des pays comme l'Espagne où les fonctions électives sont incompatibles.

En France, cela n'a pas beaucoup d'inconvénients; le conseil général a deux sessions qui durent chacune une semaine; en ce qui concerne les conseils municipaux, et les maires, dans les communes, les députés peuvent se faire seconder. On peut donc remplir diverses fonctions.

On peut être aussi député ou sénateur et en même temps conseiller municipal de Paris et Conseiller général de la Seine; cependant, pour Paris, il y a une règle coutumière : les conseillers municipaux élus députés donnent leur démission de conseillers municipaux. Pourquoi ? D'abord parce que les deux fonctions sont rémunérées, on ne veut pas avoir l'air d'un "cumulard" à la différence du traitement du fonctionnaire comparable avec l'indemnité législative qui ne cumule pas et surtout parce que la fonction de conseiller municipal est une fonction plus absorbante que celle de conseiller municipal dans la province; en effet le conseil municipal de Paris siège d'une façon quasi permanente. Mais le droit reste de cumuler, il y a souvent des exemples de conseillers municipaux qui ne donnent pas leur démission et gardent leurs deux mandats.

On ne peut être député et sénateur.

Voici un autre aspect de la question. On ne peut pas être à la fois député et sénateur. Est-ce que cette règle est formulée dans la constitution ? Pas du tout. Elle résulte pour ainsi dire du bon sens, on ne peut pas faire partie à la fois des deux chambres.

Comment s'est posée la question.

Jusqu'en 1927 cette règle de l'incompatibilité du mandat de député et de sénateur qui n'est pas formulée dans la constitution n'était pas sanctionnée. Le député élu sénateur donnait sa démission et s'en allait au Palais du Luxembourg, on ne le voyait plus. En 1927 il se produisit 2 faits :

D'abord un député des Alpes-Maritimes M. Cornand ayant été élu sénateur ne donna pas sa démission de député, il resta 9 mois à hésiter ou à paraître hésiter parce qu'il ne voulait pas laisser ouvrir sa succession dans son département, il craignait que M. de Rothschild fut élu à sa place.

Le second fait est le suivant : on discutait sur la question de savoir si on allait avoir le scrutin uninominal ou la représentation proportionnelle, alors un certain nombre de députés élus sénateurs décidèrent de rester à la Chambre jusqu'à ce que la Chambre ait adopté le scrutin d'arrondissement, ils avaient peur que la chambre fût partagée, et ils pensaient que leurs voix seraient nécessaires au scrutin d'arrondissement. Ils décidèrent donc de rester à la chambre pour voter le scrutin d'arrondissement. On les appela les "députés amphibies", ils n'étaient ni députés, ni sénateurs, ils prétendirent être les deux à la fois.

Loi du 12 juillet 1927

Dans ces conditions est intervenue la Loi du 12 juillet 1927 où il est dit : " dans le mois qui suit leur validation, les députés élus sénateurs doivent opter ".

Seulement remarquez que ceci donne lieu encore à

un certain arbitraire; il y a eu dans un département non loin du département de la Seine un député élu sénateur et comme il voulait avoir le temps de choisir un successeur digne de lui, et qu'il ne voulait pas que sa succession s'ouvrit trop tôt, il a prié le Sénat de retarder sa validation de 4 ou 5 mois, et ce n'est qu'au bout de 6 mois que la succession de ce député fut ouverte.

Le fonctionnement des Chambres.

Périodes de l'année où les Chambres peuvent

exercer leurs fonctions.

Système des sessions ou système de la
permanence.

Grande ques-
tion doctrina-
le.

Le système ré-
publicain de
la permanence.

A quel moment les Chambres peuvent-elles exercer leurs fonctions ? A cette question, il y a une réponse républicaine : en permanence, et une réponse monarchique : le système des sessions. Comme toujours la constitution de 1875 adopte une solution intermédiaire.

Qu'est-ce que le système de la permanence ? C'est une notion juridique, ce n'est pas une notion de fait, c'est le système dans lequel les Chambres peuvent exercer leur activité au moment où elles le trouvent bon. Voilà une année qui s'ouvre, ce sont les Chambres elles-mêmes qui disent : " nous siégerons quand il nous plaira et puis nous nous en irons en vacances ".

Avec le système de la permanence des Chambres, il y a une autre question, c'est la question de la commission de permanence des Chambres, qui est là pour savoir si les Chambres doivent se réunir ou non, mais on peut imaginer que le bureau de la Chambre c'est-à-dire le Président, le vice-président, le secrétaire jugeront de l'opportunité de convoquer la Chambre.

Le système mo-
narchique des
sessions.

A l'opposé, le système des sessions : dans ce système les Chambres ne peuvent exercer leurs attributions que lorsqu'elles sont convoquées par le pouvoir exécutif.

La pratique
anglaise sur
ce point.

C'est le système monarchique des sessions. En Angleterre, par exemple, en théorie, la chambre des Lords et la Chambre des Communes ne peuvent fonctionner et exercer leurs attributions de contrôle législatif ou financier que lorsque la Couronne, c'est-à-dire le roi, les a convoquées.

Pour se défendre contre les abus possibles de la couronne dans cet ordre d'idées, le Parlement a inventé une série de procédés parmi lesquels notamment l'annuali-

té du budget; la Chambre des Communes ne vote les impôts que pour un an, alors au bout d'un an le roi n'a plus d'argent, il faut bien qu'il convoque les Chambres; la Chambre des Communes a pris encore d'autres précautions : il y a tout un ensemble de lois nécessaires au fonctionnement du pays et qu'elle ne vote que pour un an, notamment l'acte qui punit l'indiscipline militaire. C'est un acte voté chaque année, alors si le roi ne convoque pas le Parlement les militaires peuvent désobéir, il n'y a pas de loi pour sanctionner.

Chaque année le roi est obligé de convoquer le Parlement pour avoir une loi d'impôts et il est obligé de convoquer le Parlement pour avoir les lois nécessaires au fonctionnement de l'Etat. Donc chaque année le Parlement vote en bloc le renouvellement des lois expirant à la fin de l'année.

Dans l'ancienne constitution prussienne, le système des sessions avait été imité du système français lequel avait imité le système anglais; les auteurs allemands avaient une théorie très ingénieuse et très développée, ils disaient que le roi n'avait pas convoqué la Chambre; la Diète n'existait pas, il n'y avait pas de Diète, il y avait seulement des individus qui avaient la capacité juridique d'être convoqués et c'est tout. Par conséquent les Chambres ne peuvent pas se réunir sans la convocation du roi.

Remarquez que l'on dit " permanence de l'assemblée ", c'est la formule consacrée, ce qui serait plus exact ce serait de dire " permanence de la session ".

Définition
juridique de
la session.

Qu'est-ce que la session ? C'est le temps pendant lequel une chambre peut exercer une fonction. Remarquez qu'au cours d'une session il peut n'y avoir de séance, ici nous avons une session d'examen, et toutes les sessions d'examens, il y a des examens, mais il pourrait y avoir une faculté de province qui ait une session de doctorat et où il n'y aurait pas de candidat.

La session est le temps pendant lequel une assemblée peut exercer ses fonctions, et sous la Restauration il y eut une session pendant laquelle il n'y eut pas de séance, la Chambre n'ayant aucune question inscrite sur son ordre du jour.

Système transactionnel adopté par la Constitution de 1875.

M. Laboulaye dans son rapport (rapport reproduit dans les annales de l'assemblée nationale - 36 - page 221, de la constitution de 1875) a proposé un système transactionnel.

Il disait : " Les Chambres, dans le Parlement que nous instituons, ont le droit de juger le gouvernement. Le régime Parlementaire est en effet un régime dans lequel les Chambres jugent le gouvernement; si

gouvernement n'a pas la confiance de la Chambre, il est renvoyé."

D'autre part, si un ministre commettait un crime dans l'exercice de ses fonctions la Chambre des Députés pourrait mettre le ministre en accusation devant le Sénat constitué en cour de justice.

Laboulaye disait : " le système des sessions dans lequel la Chambre ne fonctionne que si elles sont convoquées par le gouvernement est incompatible avec le droit des Chambres de juger le gouvernement, parce que le gouvernement, en ne convoquant pas les Chambres, empêche les Chambres de le juger.

Alors quel est le système adopté ?

I° La session ordinaire.

I° - La grande invention de la constitution de 1875 c'est la session ordinaire organisée par la loi du 16 juillet 1875 art. 1er (c'est cette loi qui est appelée loi sur les rapports des pouvoirs publics; 24 février, Sénat;- 25 février, organisation des pouvoirs publics). Il y a chaque année une session ordinaire en vertu de la constitution de 1875.

convocation
des Chambres
par la cons-
titution.

Qui convoque la session ordinaire ? C'est la session elle-même. Par conséquent le Président de la République n'a pas à intervenir pour dire aux Chambres : " vous vous réunirez ". C'est le bureau de la Chambre qui prévient les Députés qu'ils doivent se réunir. Même procédure pour le Sénat.

date de la ses-
sion ordinaire

Quelle est la date de la session ordinaire ? elle commence le second mardi de janvier. Pourquoi ? on n'en sait rien, il ne faut pas chercher.

durée de la ses-
sion ordinaire;
les vacances
interrompent
la session
ordinaire.

Quelle est la durée de la session ordinaire ?

La session ordinaire doit durer 5 mois au plus.

interrompent
la session
ordinaire.

Remarquez que la session, c'est la faculté juridique de siéger et d'exercer ses attributions; il en résulte que, par conséquent, si la Chambre se met en vacances la session continue à courir et 5 mois après le second mardi de Janvier, même s'il y a eu à Pâques un mois ou deux d'interruption, la session est close.

n'en est pas
même du
droit d'ajour-
nement.

Autre application de cette faculté juridique de siéger : nous allons voir que le président de la République peut ajourner une session ordinaire, c'est-à-dire priver la Chambre de cette faculté juridique; il peut le faire pour un mois au plus et au plus deux fois, c'est-à-dire que le président de la République peut suspendre une fois la Chambre pour un mois et une autre fois pour un mois, et c'est fini.

Ce droit d'ajournement que nous aurons à étudier d'une façon plus approfondie est destiné à appeler très fortement l'attention de la Chambre sur la mauvaise voie dans laquelle elle s'est engagée : c'est une manière de dire aux députés qu'ils doivent revenir vers les élec-

teurs pour se pénétrer de leurs idées. C'est l'avertissement que si la Chambre continue à se diviser dans des discussions stériles la dissolution arrivera; l'ajournement est la préface de la dissolution.

Seulement, vous voyez que le Président de la République, ajournant la Chambre, la prive de cette faculté juridique de siéger; par conséquent, lorsque le Président de la République a ajourné la Chambre pour un mois ce mois ne compte pas dans la durée de 5 mois de la session ordinaire; la session ordinaire doit durer 5 mois utiles, c'est-à-dire que la Chambre doit avoir pendant 5 mois la faculté d'exercer ses fonctions.

Quel est le rôle de l'exécutif ?

Clôture de la session par le pouvoir exécutif.

L'exécutif ne convoque pas la Chambre pour la session ordinaire, elle se convoque elle-même, cette convocation par la Chambre, par la constitution, c'est une concession aux principes démocratiques.

Mais, par son système de perpétuel mouvement de balancier, la constitution revient au système monarchique en ce qui concerne la clôture de la session ordinaire.

Le décret de clôture.

La Chambre est convoquée par la constitution le second mardi de janvier, mais pendant combien de temps va-t-elle pouvoir fonctionner ? 5 mois au plus, et tout le temps ensuite que le lui permettra le pouvoir exécutif, car la session ordinaire est close par un décret du Président de la République. Mais ce décret ne peut intervenir que lorsque les Chambres ont eu la faculté juridique de siéger pendant 5 mois. Donc prenez à partir du second mardi de janvier, vous verrez qu'on arrive jusqu'à l'été à peu près pour la durée de la session ordinaire, et le président de la République clôt la session ordinaire lorsqu'elle a duré 5 mois.

Modalité de la clôture dont le gouvernement seul choisit l'heure.

Voyez bien comment se déroule ce cérémonial qui est légèrement anti-démocratique : la Chambre est là, elle discute, il y a un ordre du jour arrêté par la conférence des présidents dont je vous parlerai dans la suite, on veut interpellier le gouvernement la Chambre est agitée, alors on voit le Président du Conseil aller à la tribune de la Chambre, sortir un papier, le lire, c'est le décret de clôture. C'est comme s'il le disait : " allez-vous en, vous n'avez plus rien à faire ici ".

Quand on arrive en général vers le mois de juillet les membres du Parlement sont soumis à une règle générale des hommes il leur tarde de s'en aller, mais il est rituel de protester contre la clôture. Cette cérémonie de la lecture du décret de clôture est au fond attendue avec impatience, mais par tradition on proteste contre cette atteinte au droit sacré de la souveraineté

nationale.

Vous voyez dans quelles conditions, un peu anormales, se produit cette clôture de la session.

Le 1er juillet 1901 M. Alexandre Zévaès, qui est aujourd'hui avocat, qui écrit des livres sur l'histoire contemporaine de la IIIème République, a écrit dernièrement " au temps du 16 mai ", et raconte qu'à un moment, comme député socialiste il demanda à interpellier le ministère Waldeck-Rousseau; il faut vous imaginer le personnage, c'était la froideur incarnée, la dignité l'indifférence extérieure. Donc Zévaès demande à interpellier le gouvernement, Waldeck-Rousseau monte à la tribune et lit le décret de clôture.

Le 31 décembre 1920, M. Ignace demande à interpellier, M. Leygues monte à la tribune et lit le décret de clôture; le 1er juillet 1930, grande agitation contre M. Tardieu, M. Léon Blum dit : " le gouvernement n'a pas le droit de clore la session tant que la Chambre a un ordre du jour, c'est détourner le but de la clôture de la session ordinaire que de s'en servir pour protéger le gouvernement", et à tous ces arguments M. Tardieu répond en montant à la tribune et en lisant le décret de clôture.

Il y a là une attribution monarchique, et quand on demandait à M. Tardieu : " Quand lirez-vous le décret de clôture ? " il disait : " La constitution donne au gouvernement la prérogative de prononcer la clôture quand il le juge bon ".

On ferme ainsi la bouche à des députés qui demandent à parler, on arrête des intrigues contre le gouvernement; le gouvernement sent que la Chambre s'énervait il la renvoie.

En fait, la session ordinaire est le plus souvent close au début de juillet, voilà la pratique. Waldeck-Rousseau lit le décret de clôture le 4 juillet 1901, et très souvent les sessions ordinaires ont été closes les 10 - 12 - 4 - 13 juillet.

Par conséquent, vous le voyez, c'est vers le mois de juillet, d'ailleurs à cette époque tout le monde s'attend à voir clore la session.

Au coup de balancier en faveur du gouvernement, succède un autre coup en faveur du Parlement; le gouvernement peut ajourner la session ordinaire, mais il ne peut pas la proroger; ajourner, c'est renvoyer à un jour, par conséquent c'est une suspension de la session ordinaire qui reprendra tel jour, ce jour ne peut pas être éloigné de plus d'un mois; au contraire, proroger c'est suspendre sans indiquer de jour. Ce droit le Président de la République peut l'exercer deux fois et chaque fois pour un mois et pas davantage.

Je vous ai indiqué que c'est un acte d'autorité du gouvernement à l'égard du Parlement que cet ajournement; on suspend la Chambre quand elle devient brouillonne ou dangereuse et c'est une espèce de consultation indirecte des électeurs; il faut que le député s'en aille et qu'il sonde l'opinion publique, mais l'ajournement est aussi la préface de la dissolution.

le 16 mai
1877.

Une seule fois au cours de notre histoire le gouvernement a prorogé la session ordinaire; c'est au 16 mai 1877, c'est une date qu'il faut bien connaître. Le 16 mai, c'est une tentative de défense des intérêts conservateurs contre la démocratie montante; nous avons alors à la tête de l'Etat le maréchal de Mac-Mahon qui avait été élu par l'Assemblée nationale le 24 mai 1873, jour de la chute de M. Thiers.

Le maréchal de Mac-Mahon représentait évidemment la majorité conservatrice de l'Assemblée Nationale, puisque l'Assemblée Nationale avait renversé M. Thiers qu'elle jugeait trop avancé. Cependant l'esprit conservateur de l'Assemblée Nationale n'est pas transmis dans la Chambre élue en 1876; il y a dans cette Chambre une majorité républicaine extrêmement modérée, qui ne se trouverait plus aujourd'hui, tellement elle était modérée. Mais cette majorité républicaine modérée est représentée au gouvernement par le ministre Jules Simon. Jules Simon laisse voter la loi sur la publicité des séances du conseil municipal, et une loi sur la liberté de la presse. En province dans les séances de conseil municipal, il y a peu de monde, quelquefois il y a un habitué, et au moment où le conseil municipal doit aborder une question qui se discute en séance privée, on dit : " le public sort " et l'habitué s'en va.

Cette publicité des séances des conseils municipaux a paru au Maréchal de Mac-Mahon une mesure révolutionnaire; il écrivit à Jules Simon, président du conseil, une lettre personnelle, dans laquelle il disait : " vous ne défendez pas les intérêts conservateurs ", et Jules Simon donna sa démission.

Le duc de Broglie, qui succéda à Jules Simon, crut habile, sur le conseil de son ministre de l'intérieur Fourtou, de ne pas dissoudre immédiatement la Chambre, de commencer par ajourner la session de façon à avoir le temps d'organiser les élections. Ce calcul fut d'ailleurs déjoué, l'opposition républicaine ayant travaillé avec autant d'ardeur et d'efficacité que le gouvernement. Bref, Broglie interpellé par Gambetta répondit avec hauteur : " Nous n'avons pas votre confiance, Vous n'avez pas la nôtre ". Et il ajourna la session. Cet ajournement était la préface de la dissolution.

Mais - nous y reviendrons - la dissolution ne peut être prononcée qu'avec l'avis conforme du Sénat. Pour que le Sénat puisse émettre cette autorisation, il faut que les deux Chambres soient en session. A l'expiration de l'ajournement, les deux Chambres se réunirent donc; la Chambre tint une séance tumultueuse et le Sénat autorisa la dissolution.

Alors les élections se déroulèrent au milieu d'un esprit de lutte et de passions tout à fait extraordinaire, et les 363 députés républicains furent élus. C'est une chose qu'il faut connaître.

C'est depuis cette époque que les attributions du Président de la République sont mortes parce que le Maréchal de Mac-Mahon avait employé les attributions du Président de la République dans un sens anti-républicain, anti-démocratique, et depuis aucun président de la République ne s'est servi de ses attributions.

Voilà les règles de la session ordinaire.

Mais il y a également la session extraordinaire.

2° La session extraordinaire.

Dans l'esprit de la constitution de 1875, les Chambres devaient siéger 5 ou 6 mois; actuellement une certaine presse doctrinaire se plaint perpétuellement que la Chambre siège toute l'année; mais, si elle siège toute l'année, c'est qu'en réalité le rôle de l'Etat s'est singulièrement amplifié, et que le travail législatif devient plus difficile : le budget est tellement formidable qu'il demande un examen prolongé.

Nécessité
pour la Cham-
bre de siéger
plus de 5 mois

De sorte que la Chambre se trouve à siéger à peu près toute l'année, et le système de la session aboutit à la quasi permanence de la Chambre; la même presse dit aussi que, dans la Constitution de 1875, la Chambre ne devait siéger que 6 mois et que les députés auraient eu une occupation en dehors; ils seraient donc venus à Paris pendant le temps de la session et seraient retournés chez eux ensuite, ainsi ils n'auraient pas eu besoin d'indemnité; ce sont des arguments qui n'existent pas, car il n'existe pas de profession qu'on ne puisse exercer que pendant 6 mois de l'année.

a) sessions ex-
traordinaires
de plein droit.

Il y a donc des sessions extraordinaires de plein droit. (art. 3 paragraphe 3 de la loi du 16 juillet 1875) dans quels cas ?

1° élection
du président
de la Républi-
que mort ou
démissionnaire.

1° - Pour élire le président de la République, en cas de mort ou de démission, la constitution dit : " Les Chambres se réunissent immédiatement ", par conséquent elles n'ont pas besoin de convocation. Il faut voir la portée de cet adjectif " immédiatement " ce n'est pas une portée mathématique; le président Paul Doumer est assassiné le jeudi dans l'après-midi, la Chambre ne se réunit pas dans l'après-midi du même jour pour lui donner un successeur, par conséquent il y a une certaine

réunion " immédiate " des Chambres.

latitude; mais qui est juge de cette latitude ? C'est une question assez trouble, notamment à l'occasion du dernier drame, le gouvernement s'est mis en avant, il a dit : " je convoquerai les Chambres dans 3 ou 4 jours. Le gouvernement en réalité n'avait rien à dire. Officiellement le gouvernement doit s'entendre juridiquement avec le président du Sénat qui est le président de l'Assemblée Nationale appelée à élire le Président de la République, avec le Président de la Chambre. C'est toujours le Président du Sénat qui fixera pratiquement le jour et l'heure où l'on se réunira.

Voilà l'application pratique de l'adverbe "immédiatement". Cela signifie surtout qu'elles doivent se réunir le plus rapidement possible.

Remarquez que l'Assemblée Nationale pour le Président Doumer s'est réunie avant les obsèques de ce Président, si bien que le Président Lebrun assistait aux obsèques de son prédécesseur. Enfin, le maximum c'est 4 ou 5 jours lorsqu'il y a un cas comme un assassinat ou un événement inattendu.

2° Election d'un remplaçant au Président sortant qui néglige de convoquer l'Assemblée Nationale.

2° - Lorsqu'il s'agit d'expiration normale du pouvoir du Président de la République, nous avons deux règles : a) un mois avant l'expiration de ses 7 ans, le Président de la République a le devoir de convoquer les Chambres pour lui donner un successeur.

b) Mais la constitution par prudence a examiné l'hypothèse où le Président de la République ne remplirait pas ce devoir et où il ne convoquerait pas les Chambres, alors les Chambres se réunissent de plein droit 15 jours avant l'expiration du septennat. Bien entendu, tous les Présidents arrivant à l'expiration de leur septennat ont convoqué les Chambres pour le choix de leur successeur. Il y a donc cette situation un peu extraordinaire que, pendant un mois, nous avons un président qui n'est pas encore en fonction et un président qui va sortir de fonction.

Situation du Président élu mais non en fonctions.

Aux Etats-Unis, c'est beaucoup plus long, il y a un président Roosevelt qui est en réalité le chef des Etats-Unis, et un président Hoover qui est toujours à la tête des Etats-Unis. Mais un amendement, parvenu à la perfection en 1933, a modifié cet état de choses. Cette dualité peut donner lieu à certaines difficultés, notamment si le Président de la République sortant venait à mourir ou à donner sa démission. Qui serait président de la République ? Ce n'est pas celui qui a été élu par l'Assemblée Nationale; d'autre part l'Assemblée Nationale ne peut pas élire un président de la République pour 15 ou 20 jours mais heureusement la question ne s'est jamais posée.

3° Cas où le

Il y a des cas où le Président de la République

Président de la République est obligé de convoquer.

Demande de la majorité des Chambres.

est obligé de convoquer : il est obligé de convoquer si la majorité des membres de la Chambre le demande (art. 2 de la loi du 16 juillet 1875).

Comment la majorité de la Chambre va-t-elle demander cette convocation ? On doit faire circuler des listes et demander des signatures et lorsque le Président de la République constatera que sur cette liste il y a la majorité de la Chambre il est obligé de convoquer.

En réalité, il n'y a jamais eu de demande de la majorité des Chambres, je vous ai indiqué tout à l'heure un cérémonial ce rite classique, de protester contre le coup de force du gouvernement qui renvoie les chambres : on chante l'Internationale, la Marseillaise, on manifeste, on veut siéger, mais on s'en va. Cependant, si on avait eu tellement le désir de siéger, si la clôture de la session par le gouvernement au milieu des chaleurs de juillet était un tel abus, les députés n'avaient qu'à faire circuler une liste, chacun signerait et le Président de la République serait obligé de convoquer. Seulement on ne l'a jamais fait parce qu'en réalité tout le monde est content de s'en aller en vacances.

On en a parlé, mais cela n'a jamais été même l'objet d'un commencement d'exécution.

Le Président de la République est aussi obligé de convoquer en cas de maintien d'une classe sous les drapeaux.

c) Maintien d'une classe sous les drapeaux et déclaration d'état de siège.

Enfin, il faut remonter un peu en arrière : la chambre s'assemble également de plein droit en cas de déclaration de l'état de siège; cette règle je ne vous l'ai pas indiquée parce qu'elle ne s'est pas appliquée au moment de la déclaration de guerre, le Gouvernement a proclamé l'état de siège et les Chambres ne se sont pas réunies de plein droit.

d) Convocation spontanée des Chambres par le Président de la République.

Il existe aussi une possibilité de session extraordinaire sur la convocation libre et spontanée du Président de la République. - Vous voyez comment les choses se passent dans l'esprit de la constitution, la session ordinaire de 5 mois devait suffire; c'est certain, on croyait qu'il suffisait que la Chambre siègeât 5 ou 6 mois par an; il y a eu depuis un embouteillage législatif dont les Chambres ne sont pas responsables; l'Etat s'occupe de tout maintenant, et il faut faire des lois. Ensuite, le gouvernement a besoin de crédits, il a besoin d'argent, or les Chambres ne votent jamais le budget pendant la session ordinaire; vous allez me dire que nous sommes maintenant en session ordinaire et que cependant les Chambres n'ont pas encore abordé la discussion du budget, mais c'est une situation formidable que celle que nous trouvons aujourd'hui et sans précédent dans

Utilité de ce droit.

l'histoire. Lorsque je vous dis que la Chambre ne vote jamais le budget pendant la session ordinaire, je parle d'un budget qui serait voté à temps, c'est-à-dire que, dans la session ordinaire de 1932, les Chambres n'ont pas voté le budget de 1933, et que la commission des finances n'a pas été saisie d'un projet de budget, il s'agit seulement d'un projet de douzième provisoire.

Il y a là une crise qui est préoccupante, non point la crise financière, parce qu'on ne meurt pas par les finances, ce qui est préoccupant, c'est cette impression de stérilité que donnent les pouvoirs publics.

En fait, les Chambres ne votent jamais le budget pendant la session ordinaire, c'est-à-dire que pendant la session de 1931 on n'a pas voté le budget de 1932. Alors le gouvernement qui a besoin de ce budget, pour le 1er Janvier est obligé de convoquer la Chambre vers le mois d'octobre ou de novembre pour lui demander le budget de l'exercice qui va s'ouvrir.

Nous voyons encore ici ce curieux effort d'équilibre, dont je vous ai parlé, coup de balancier en faveur du Parlement; session ordinaire. Coup de balancier en faveur du gouvernement; clôture de la session et suspension. Coup de balancier en faveur du Parlement obligation pour le Président de la République de convoquer ou réunion de plein droit des Chambres. Et maintenant coup de balancier en faveur du gouvernement : le gouvernement convoque les Chambres quand il le juge bon.

Par conséquent, chaque année régulièrement depuis 1875 il y a à la fin de l'automne et au commencement de l'hiver une session extraordinaire.

Remarquez que cette session extraordinaire est une session ordinaire puisqu'elle a lieu chaque année, mais juridiquement c'est une session extraordinaire.

Nous avons eu une session extraordinaire lorsqu'il a fallu voter la loi constitutionnelle sur la caisse d'amortissement, on est venu au milieu de l'été on est allé à Versailles et le Président de la République a clos la session au bout de quelques jours.

Par conséquent, le Président de la République convoque les Chambres au début de l'automne, et il peut les renvoyer quand il veut. Mais pratiquement il clot la session au commencement du mois de Décembre.

Si le Président de la République ne clôturait pas cette session extraordinaire, elle pourrait durer indéfiniment, ce qui est arrivé pendant la guerre, le président de la République a convoqué une session extraordinaire, il ne l'a jamais close; ceci est un fait

Clôture de la session ainsi ouverte

exceptionnel, en pratique, la veille du 1^{er} Janvier, que ce soit le 28, le 29 ou le 31, le président de la République clôt la session extraordinaire.

Donc entre cette date et celle du second mardi de Janvier il y a un intervalle pendant lequel les Chambres ne peuvent pas siéger.

En fait, par conséquent, nous avons un système qui équivaut à la quasi permanence des Chambres, elles siègent pratiquement toute l'année, les choses se passent comme si les Chambres siégeaient quand elles le veulent car nous n'avons comme suspension que les vacances normales de l'été. Elles siègent comme la Faculté de Droit. Aussi cette brutalité incontestable de la clôture de la session ordinaire par le gouvernement au mois de Juillet pourrait être sans inconvénient remplacée par un autre système; ce serait par exemple le gouvernement montant à la tribune et disant à la Chambre : "je vous propose que nous partions en vacances". et la Chambre accepterait. Ce serait plus démocratique on ne pourrait pas dire que le gouvernement fuit devant les responsabilités.

Nous avons quelques règles générales sur la session.

1^o - Il n'y a aucune solennité à l'ouverture de la session; nous avons vu lorsque nous avons étudié l'histoire de la constitution que la constitution de 1875 prescrivait chaque année des prières "pour appeler la bénédiction de Dieu sur les travaux de l'Assemblée"; mais cet article 4 de la loi constitutionnelle a été supprimé en 1884.

D'autre part, le système monarchique connaît une ouverture solennelle de la session, en Angleterre le roi vêtu de ses uniformes les plus éclatants monte dans un carrosse doré et sculpté trainé par des chevaux etc... Il se rend à la Chambre des Lords et là un personnage qui est l'huissier à la canne noire va à la Chambre des Communes et dit : "Le roi vous prie de venir". Ils vont à la Chambre des Lords et le roi prononce son "Très Excellent et Très Gracieux Discours".

Autrefois, sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet, le roi se rendait au Palais-Bourbon, où il y avait une salle du Trône, Les membres de la Chambre des Pairs et ceux de la Chambre des Députés se réunissaient et le roi leur adressait le même discours.

Sous la Restauration alors que le roi paraissait on voulait apparaître dans tout le prestige du droit divin, il disait en se couvrant : "Messieurs les pairs, asseyez-vous" et le Chancelier s'adressant aux Députés disait : "le roi vous permet de vous asseoir".

Mais maintenant pas de solennité.

En fait, quasi permanence des Chambres.

Règles générales relatives à la session
1^o - Pas de solennité d'ouverture.

Pratique anglaise

et monarchique française

2° Pas de péremption des travaux parlementaires.

2° - Il n'y a pas de péremption des travaux parlementaires; donc pas d'interruption d'une session à l'autre. Il y a péremption lorsque la législature est finie.

3° Simultanéité des sessions des Chambres

3° - Mais la règle c'est la simultanéité des sessions des deux Chambres; la Chambre ne siège pas sans le Sénat, et le Sénat ne siège pas sans la Chambre (art. 1er de la loi du 16 Juillet 1875). Cette règle s'explique par la règle même du système des deux Chambres, nous n'avons qu'un Parlement divisé en deux sections.

Pourquoi?

Mais aussi cette règle est inspirée par la crainte d'un coup d'Etat, on a peur que le pouvoir exécutif renvoie la Chambre et qu'il se serve du Sénat pour donner une apparence de régularité à la dictature.

Le synchronisme de cette session est de jour à jour mais pas d'heure à heure, c'est-à-dire que la session de la Chambre finit le même jour que celle du Sénat, mais pas à la même heure; Autrefois, c'était à la même heure, du temps de M. Fallières; mais un orateur fut interrompu dans son discours parce qu'il avait reçu l'avis de la clôture de la session du Sénat, on a trouvé cela incommode et aussi on a besoin que le Sénat vote les lois déjà votées par la Chambre. lois urgentes comme le budget; alors on lit le décret de clôture à la Chambre, et au Sénat, on peut siéger deux ou trois heures de plus et ensuite on lit le décret de clôture.

Chaque Chambre se constitue.

II-Constitution et règlement intérieur des Chambres

Cette formule un peu sybilline signifie que chaque Chambre nomme elle-même son bureau et qu'elle fait elle-même son règlement: c'est là une des caractéristiques de l'indépendance parlementaire, caractéristique que nous ne retrouvons pas sous le second Empire; je vous ai indiqué, en effet, que c'était l'empereur qui nommait le Président du Corps législatif et fixait par décret le règlement de ce corps, règlement qui fixait la procédure de discussion.

Bureau et règlement

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

le septième bureau).

Le droit pour chaque Chambre de choisir son bureau est affirmé par la loi constitutionnelle du 18 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 toujours président avec ses 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 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

La composition
et les attribu-
tions du bureau

de la salle des séances publiques.

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..

Mais surtout les membres du Bureau ont des attributions individuelles.

Le Président
La nomination
du Président
de l'Assemblée
dans le droit
constitution-
nel moderne

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 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 tribune.

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 Livres, 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-prési-
dents.

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 secrétai-
res

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 crée 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, 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 réglementaire est un principe tellement évident dans la démocratie parlementaire que la constitution de 1875 l'accorde aux Chambres comme allant de soi et pour ainsi dire par préterition. Il n'est question dans la Constitution qu'une seule fois du règlement; c'est dans l'article 5 § 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 réglementaire 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. Aun 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 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 ported'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 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 majorité. 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 débat parlementaire autrement 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 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 siégera. 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 vœu qu'exprime le règlement et en raison de l'encombrement de l'ordre du jour, le nombre des séances dépasse de beaucoup le chiffre réglementaire.

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 3.000 articles. Par conséquent, il y a une beaucoup plus grand

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 séances 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 influencer 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 réglementaires. Les ministres parlent quand et tant qu'ils le veulent. Une limitation réglementaire du temps de parole serait inconstitutionnelle. Les règlements ne s'appliquent pas aux ministres. C'est la thèse que nous avons exposée devant la Chambre dans notre rapport du 3 Juin 1926 et que nous avons soutenue dans la discussion de 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.

Mais quelques jours avant les élections de 1932, la Chambre, devant des banquettes et au milieu de l'exaltation générale a supprimé ce statut de la séance. Les discours sont désormais illimités. On verra de nouveau, désormais, les discours fleuve, les discours océan.

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 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 certaines 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 "guillotine 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 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 sur lesquels est inscrit le nom du député. Au moyen des bulletins, trouvés dans les urnes, on dresse la liste des députés qui ont voté dans les divers sens et cette liste est publiée au Journal Officiel.

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.

Les abus du
vote public
Le vote par
procuration
La rectifica-
tion 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 mœurs sont différentes. Nous n'ignorons pas les objections graves que soulève cet abus. Il rend inutile la discussion, puisque les boites votent sans entendre. Cependant, nous n'avons pu conclure à sa suppression (Rapport de M. Joseph Barthélemy à la Chambre 3 Juin 1925).

Le second abus qui résulte du précédent est la rectification des votes. Du moment que les présents votent pour les absents, les absents peuvent estimer que leur pensée, leur opinion, leur intention a été mal interprétée. Ils peuvent le faire savoir par une déclaration au service compétent de la Chambre ou au moment de la lecture fictive du procès-verbal. Jusqu'ici l'abus naît de l'abus. Mais un autre abus se greffe sur le premier; c'est la rectification non sincère, un député a voté contre le Gouvernement pour complaire à ses électeurs, ensuite il déclare qu'il avait voulu voter afin de complaire au Gouvernement, surtout si celui-ci n'a pas été renversé.

Les rectifications peuvent ainsi changer une minorité en majorité. Mais le vote proclamé en séance est 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 pareils cas, et d'ailleurs toutes les fois que la question de confiance est posée, il y a lieu de faire parmi ces bulletins un triage 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 publié 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 a 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 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'extension 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. Le rappel à l'ordre et le rappel à l'ordre avec inscription au procès verbal.

Un député crée du désordre, le président lui dit: "Je vous rappelle à l'ordre".

Peines prononcées sur la Chambre par l'initiative du président

La censure simple.

La censure avec exclusion temporaire

Le député qui, au cours d'une séance, a encouru un premier rappel à l'ordre, s'il continue à troubler l'ordre, est rappelé à l'ordre avec inscription au procès verbal, dit l'article 58. "Je vous rappelle à l'ordre avec inscription au procès-verbal". Cela ne signifie pas grand chose parce que lorsque le président dit à un député : je vous rappelle à l'ordre, ce rappel à l'ordre figure au Journal Officiel, Il n'y a là qu'une survivance: avant la révision de 1915, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal emportait une retenue de l'indemnité parlementaire. Aujourd'hui c'est un rappel à l'ordre accentué qui prépare les peines plus graves.

1° - La censure simple. L'article 61 porte : "La censure est prononcée: 1° - contre tout député qui, après le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, n'est pas rentré dans le devoir.

2° - Tout député qui, dans la Chambre a donné le signal d'une scène tumultueuse ou d'une abstention collective de prendre part aux travaux législatifs.

3° - Tout député qui a adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces, voilà donc la censure simple.

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 simple, celui qui en séance publique, fait appel à la violation des lois constitutionnelles qui s'est rendu coupable d'outrages envers la Chambre ou envers son Président, qui a adressé à un ou plusieurs membres du Gouvernement des injures, provocations ou menaces, qui s'est rendu coupable d'outrages envers le président de la République, le Sénat ou le gouvernement. La censure avec exclusion temporaire entraîne l'interdiction pour le député de reparaître dans le Palais législatif jusqu'à l'expiration du jour de la quinzième séance, qui suit celle où la censure avec exclusion temporaire a été prononcée. Si

le député reparait dans le Palais législatif avant l'expiration de la quinzième séance, il est arrêté sur l'ordre des questeurs et interné dans un local préparé à cet effet, pendant une durée qui ne doit pas excéder trois jours. Si au bout de trois jours on le libère et qu'il recommence, on l'interne encore pour trois jours, c'est-à-dire qu'il peut être l'objet d'internements successifs de trois jours, qui peuvent durer jusqu'à l'expiration de la quinzième séance. 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 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 pu-
blique

Les bureaux.

Voyons maintenant comment est préparée cette séance publique dont nous venons d'étudier les règles.

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 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 d'Avril 1933, il y avait à la Chambre dix huit groupes dont voici la liste :

- 15 Indépendants.
- 17 Groupe republ. et social.
- 7 Action économique, sociale et paysanne.
- 38 Fédération Républicaine.
- 34 Centre républicain.
- 29 Républicains de gauche
- 16 Démocrates populaires.
- 6 Républicains du centre.
- 21 Indépendants de gauche.
- 48 Gauche radicale.
- 160 Radicaux et radicaux socialistes.
- 15 Gauche indépendante.
- 15 Républicains socialistes.
- 12 Socialistes français.
- 129 Socialistes.
- 9 Unité ouvrière.
- 10 Communistes.
- 28 Isolés.

609.

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 ses groupes fermés et disciplinés, ne nous laisse rien à espérer; le ministère tra-

vailliste 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 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° 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 commis-

sions, suivant que la Commission doit comprendre II, 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 également 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 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, procéderait directement 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 politiques est un système de représentation proportionnelle. La Chambre qui a repoussé les élections proportionnelles pour sa propre nomination a conservé la représentation proportionnelle pour la composition de ses 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 13. Il y a pour l'utilisation des restes, des apparentements et des négociations prévues par le règlement.

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.

Les grandes Commissions permanentes.

Il y a diverses espèces de Commissions.

Il y a d'abord les grandes Commissions permanentes au nombre de 20, énumérées par l'article II du règlement. Ces commissions permanentes sont renouvelées chaque année. Il serait donc plus exactes 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 constituées 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 Etrangères, mais à une commission spéciale, la " Commission du traité de paix "

Ce système des Commissions a été vivement critiqué 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 pour une même affaire, d'abord devant la Commission compétente de la Chambre, ensuite devant la commission correspondante du Sénat qui met un point d'honneur à être aussi actif que l'autre Assemblée, en troisième lieu, devant la Chambre, enfin devant le Sénat. Le tableau n'est pas complètement inexact. Il est certainement poussé au noir. Les comparutions sont en effet rares et courtes, elles dépendent de leur seule volonté; M. Briand laisse s'écouler quatorze mois sans venir devant la Commission des affaires étrangères (V. Joseph Barthélémy, La Diplomatie et le contrôle parlementaire, 1930, Editions Carnegie.

Troisième Principe

appliqué par la Constitution de 1875

LA SEPARATION DES POUVOIRS.

Définition.

C'est un principe d'art politique.

La séparation des pouvoirs est un principe d'art politique qui consiste en ceci qu'on s'est aperçu que, tant pour le bon fonctionnement des services publics que pour la protection de la liberté des citoyens, il était bon que chacune des attributions de l'Etat soit exercée par un organe particulier et indépendant des autres.

Par exemple pour le bon fonctionnement des services publics et pour la liberté des citoyens, il est bon que le pouvoir judiciaire soit dans une certaine mesure indépendant du pouvoir législatif; et pour le bon fonctionnement des services publics, il est bon qu'il y ait un gouvernement indépendant du Parlement.

Et non une règle de métaphysique juridique.

Il ne faut pas faire du principe de la séparation des pouvoirs un dogme, une règle de métaphysique supérieure, comme un principe absolu, comme un axiome que l'on pose et dont on fait découler ensuite toute une série de principes suivant un raisonnement mathématique; c'est une règle de commodité, d'opportunité, d'art po-

litique; tous ceux qui ont étudié les organisations politiques ont découvert dans la direction des affaires publiques une série de fonctions; Aristote, Locke, analysant l'Etat avaient notamment dégagé une fonction de faire les lois et une fonction de les appliquer. L'analyse leur a fait découvrir des pouvoirs, mais c'est Montesquieu qui a donné tout son lustre à cette idée que ces pouvoirs doivent être séparés.

Montesquieu.

L'idée de séparation des pouvoirs est inséparable de l'œuvre de Montesquieu; lui, a dit : " Il y a ces pouvoirs, mais il faut qu'ils soient indépendants les uns des autres ".

Influence de ce principe sur la constitution américaine de 1787.

Ce principe de la séparation des pouvoirs auquel Montesquieu a donné sa diffusion a été appliqué strictement par la constitution américaine de 1787, en ce sens qu'il y a un président des Etats-Unis qui est indépendant du Congrès et que même dans un certain nombre d'états particuliers de la Confédération américaine il y a un véritable pouvoir judiciaire qui trouve sa source dans le peuple; et même dans la constitution fédérale, nous avons un pouvoir judiciaire qui a à sa tête une cour Suprême très fortement constituée.

et sur les Constitutions de la Révolution française

Dans les débats de la Révolution française, le principe de la séparation des pouvoirs a tenu une très grande place. Je vous ai indiqué l'application de ce principe notamment par la 1ère des constitutions, celle du 3 septembre 1791, le roi n'a pas l'initiative des lois, il a cependant un droit de veto qui a été très discuté justement au nom du principe de la séparation des pouvoirs; il y a un pouvoir judiciaire élu par le peuple, en vertu de ce principe que du moment que c'est un pouvoir, on veut qu'il sorte du peuple, mais le summum de la séparation des pouvoirs qui a été réalisé est celui de la constitution directoriale du 5 fructidor de l'an III. Nous avons là un directoire exécutif qui est complètement indépendant des Conseils des Cinq-Cents et des Anciens, donc pas d'initiative de lois, pas de droit de veto, pas d'entrée des ministres à la Chambre, des pouvoirs complètement isolés.

Divers systèmes possibles

Ce principe peut donner lieu dans la pratique aux combinaisons les plus diverses, à des équilibres extrêmement différents et cela aboutit aux systèmes suivant l'équilibre au profit de l'assemblée, équilibre au profit du gouvernement, et enfin équilibre presque parfait qui est recherché dans le régime parlementaire.

1° L'équilibre au profit des assemblées.

Le gouverne-

D'abord équilibre au profit des assemblées, c'est ce qu'on appelle le gouvernement d'assemblée ou gouvernement conventionnel, parce que c'est la Convention française, qui s'est réunie le 21 septembre 1792, qui

ment conventionnel.

La Convention
(1792-1798)

Applications
de ce système :
amendement
Grévy.

Constitution
actuelle de
la Prusse.

2° L'équilibre
au profit de
l'exécutif.
Gouvernement
présidentiel

a donné le plus parfait exemple : la France a été gouvernée depuis le 21 septembre 1792, plus exactement depuis le 10 août 1792 par l'assemblée législative, jusqu'à la mise en œuvre de la constitution du 5 fructidor de l'an III en 1795, par une assemblée, et cette assemblée exerçait le gouvernement par une commission qui avait nommé parmi ses membres ce qu'on appelait le comité de Salut Public, et qui n'était autre chose qu'une commission du gouvernement, qu'une commission de la Convention pour gouverner le pays.

Nous avons des applications diverses de ce système dans les constitutions actuelles:

Ce système a son origine dogmatique dans le fameux amendement Grévy; au moment où fut élaborée la constitution du 4 novembre 1848, la constitution de 1848 en était à se demander comment elle allait organiser le pouvoir exécutif : est-ce qu'il allait y avoir un président de la République ? C'est à ce moment que Grévy déposa l'amendement qui marqua le début de sa carrière qui a été illustre, et qui consiste en ceci : il n'y aura pas de président de la République, l'assemblée nommera un président du Conseil qui sera toujours responsable devant elle : " je vous nomme aujourd'hui mais peut-être que je vous renverrai demain ". Le Président du Conseil nomme, lui, des ministres qui viennent devant l'Assemblée et qui sont tous responsables devant l'assemblée.

Ce système est celui de plusieurs constitutions de l'Allemagne contemporaine, de plusieurs des pays du Reich, et notamment le système de la Prusse : la diète prussienne nomme un premier ministre, ce ministre choisit des collaborateurs et il est perpétuellement responsable devant la diète. Remarquez que c'est de la théorie, puisque déjà la Prusse a été dépouillée du droit de se gouverner elle-même au profit du Chancelier de l'Empire et que, je crois, dans les futures organisations constitutionnelles, la Prusse est menacée d'être encore plus dépouillée qu'elle ne l'est aujourd'hui, car il y a la question de la capitale. Les autorités du Reich sont à Berlin, donc le pouvoir politique est à Berlin. M. Von Papen a dit : " j'ai devant ma porte quand je suis chancelier deux factionnaires, deux agents de police, que je ne nomme pas et que je ne peux pas révoquer, c'est intolérable ".

Voilà le système de l'amendement Grévy, le gouvernement d'assemblée ou gouvernement constitutionnel.

A l'opposé, le système d'équilibre au profit de l'exécutif, ce qu'on appelle le gouvernement présidentiel.

Le gouvernement présidentiel existe dans les Etats Unis d'Amérique en vertu de la constitution fédérale

Exemple des
Etats-Unis
d'Amérique.
Comment est
élu le Prési-
dent ?

de 1787. Le Président des Etats-Unis (il ne faut pas dire le Président de la République des Etats-Unis, ce titre n'existe pas) est élu par le suffrage universel des hommes et des femmes; ce n'est pas le suffrage universel direct : les citoyens des Etats-Unis élisent des électeurs qui seront chargés de désigner le Président des Etats-Unis et ces électeurs sont en nombre égal à celui des membres du Congrès. Chaque état de la confédération américaine nomme un nombre de membres égal à celui de ses représentants au Congrès.

En somme, le collège électoral présidentiel est un collège extrêmement restreint, 500 membres à peu près au début, dans l'esprit de la constitution de 1787, ce suffrage à deux degrés était un suffrage-filtre, en ce sens que Washington et Franklin s'étaient dit : " tous ces individus qui sont dispersés sur cet immense territoire des Etats-Unis ne peuvent pas connaître le candidat le meilleur, alors chaque état choisira les meilleur parmi les habitants de cet état et ces gens là se réuniront à la capitale et choisiront quel est le meilleur pour la présidence ".

Dévi-
ation du
système pri-
mitif.

Voilà l'esprit de 1787, mais cette institution a absolument dévié de sa raison première, en ce sens qu'au jourd'hui et depuis la seconde ou la troisième élection, les électeurs présidentiels reçoivent un mandat impératif de leurs électeurs pour voter de telle ou telle manière; nous avons su, notamment, que M. Roosevelt serait élu, avant les élections présidentielles.

Entrée en
charge du Pré-
sident élu
(amendement
récent)

Je vous fais remarquer que vous verrez peut-être aussi dans vos livres qu'il s'écoule un long espace de temps entre les élections présidentielles qui ont lieu au mois de Novembre et l'entrée en vigueur du mandat du président des Etats-Unis au mois de mars; c'est encore vrai pour Roosevelt, ce ne sera plus vrai pour son successeur parce qu'il y a un amendement à la constitution des Etats-Unis qui vient d'être voté, et qui décide que le Président des Etats-Unis sera en fonctions le 20 janvier suivant les élections de novembre.

Pouvoirs du
Président.

Ce président des Etats-Unis est un personnage considérable, il concentre dans sa personne tout le peuple des Etats-Unis, et toute la force populaire, tout le prestige démocratique qui est singulièrement dispersé dans le Congrès; d'autre part, on considère qu'il a été choisi à raison de ses qualités personnelles, que par conséquent il a été choisi pour gouverner, et le président des Etats-Unis gouverne lui-même.

Autorité mo-
rale.

Il nomme li-
brement les
ministres.

Ainsi, c'est lui qui nomme ses ministres, il les choisit librement; ce n'est d'ailleurs pas extrêmement simple; le Sénat des Etats-Unis, est conseil exécutif du président, et lorsque le président des Etats-Unis a

L'approbation
du Sénat aux
nominations.

choisi ses ministres qui s'appellent des secrétaires, le Sénat doit théoriquement approuver cette nomination à la majorité des $\frac{2}{3}$; mais il y a là ce qu'on appelle " la courtoisie sénatoriale " jamais le Sénat des Etats-Unis n'a fait d'objection à la nomination des secrétaires, en vertu de ce raisonnement très simple que le président des Etats-Unis doit gouverner, qu'il est responsable du gouvernement et que par conséquent on doit lui laisser choisir ses collaborateurs.

Ce raisonnement ne s'applique pas aux autres fonctions auxquelles doit pourvoir le président; il nomme les ambassadeurs, cette nomination doit être approuvée par le Sénat à la majorité des $\frac{2}{3}$, et le Sénat des Etats-Unis vérifie très soigneusement cette nomination; il nomme les membres de la cour Suprême et il y a 2 ans le Sénat a refusé d'approuver une nomination à cette cour.

Irresponsabilité des ministres.

Les ministres n'entrent pas au Congrès, par conséquent le Congrès ne peut pas les interpellier; il y a, au Congrès, dans la salle de la Chambre des représentants et au Sénat, une tribune pour les ministres, ils peuvent assister aux débats, mais ils ne sont pas dans l'enceinte parlementaire, par conséquent ils ne sont aucunement responsables devant la Chambre des Représentants, ni devant le Sénat; il peut y avoir une administration républicaine avec un sénat démocrate, ou une administration démocrate avec un congrès républicain.

Le Président gouverne les Etats-Unis.

Qui gouverne ? Est-ce l'ensemble des ministres ? Est-ce le président ? C'est le Président des Etats-Unis qui gouverne.

Exemples caractéristiques.

Voici plusieurs faits caractéristiques : (Je ne sais pas si l'histoire est vraie, on l'attribue à Lincoln) le président des Etats-Unis réunit ses ministres pour travailler avec eux; une question vient sur le tapis, il consulte ses ministres; ils sont tous les six opposés à l'idée du président, mais le président conclut : " en conclusion de ce débat : 6 non, 1 oui, les oui l'emportent ". Voilà la règle.- Lorsque le Président Wilson revint de son voyage triomphal en Europe, voyage qui avait mal fini puisqu'il avait été complètement désavoué par le Sénat des Etats-Unis, qui n'avait pas ratifié le traité de Versailles (c'est de là d'ailleurs que viennent les difficultés de la paix, nous avons cru que le président Wilson était le maître des Etats-Unis, mais on aurait dû savoir que le Sénat des Etats-Unis a le droit d'approuver les traités à la majorité des $\frac{3}{4}$ et que le Sénat était en majorité hostile au traité de Versailles), il était très mécontent de cette mésaventure et devint malade; alors,

celui qu'on appelle le secrétaire d'Etat chargé des affaires étrangères convoqua ses collègues pendant la maladie de Wilson et leur dit : " Nous allons délibérer ". Mais Wilson a eu un sursaut, et il a révoqué le secrétaire d'Etat par une lettre rendue publique par laquelle il disait : " Vous avez tenté de créer un centre du gouvernement en dehors de moi, c'est anti-constitutionnel; je suis le président des Etats-Unis, c'est le seul centre du gouvernement ".

C'est donc le président des Etats-Unis qui gouverne, qui donne la direction générale des affaires publiques; seulement, il doit compter avec le Congrès et surtout avec le Sénat.

Voilà la règle, il y a des exceptions à cette règle de la séparation complète des pouvoirs.

1^{re} - Exception en faveur du Congrès, (elle est surtout en faveur d'une branche du congrès, en faveur du Sénat). Les auteurs de la constitution de 1787 ont voulu que le Sénat représentât auprès du président des Etats-Unis l'indépendance des Etats particuliers et pour ce motif, ont fait du Sénat un conseil exécutif du président des Etats-Unis, de sorte que ce président ne peut pas faire de traités internationaux sans l'approbation du Sénat et il ne peut pas nommer à des emplois de la confédération sans l'autorisation du Sénat.

2^{eme} exception, formidable, en faveur du président des Etats-Unis : le droit de message et de veto.

Le président en vertu de la séparation des pouvoirs n'a pas l'initiative des lois, il peut seulement inviter le Congrès à prendre un objet en considération par un message, mais il ne peut pas juridiquement saisir le Congrès d'un projet rédigé en articles; il adresse le message et il faut que les amis du Président au Congrès prennent l'initiative de réaliser une proposition de loi avec ce qui est contenu dans le message.

Bryce, cet anglais qui a écrit un grand livre sur la république américaine, dit : " ce message des Etats-Unis, c'est un coup de pistolet tiré en l'air ", c'est-à-dire que ce n'est rien du tout; en réalité c'est quelque chose, parce qu'il est commenté par la presse et que c'est un appel à l'opinion publique pour ainsi faire pression sur le Congrès.

Autre exception importante : lorsque le président des Etats-Unis voit qu'une loi a été votée par le Congrès et que cette loi est mauvaise, il a un pouvoir extrêmement important de veto; il brise la loi et la renvoie devant le Congrès; alors la loi ne devient applicable que si elle est de nouveau votée par le Congrès à la majorité exceptionnelle des 3/4; droit important, puisqu'en somme, en s'appuyant sur un peu plus du quart

Exceptions à la règle de la séparation complète des pouvoirs :

a) en faveur du Congrès : approbation du Sénat aux traités et aux nominations.

b) en faveur du président. Le droit de message.

Le droit de veto.

du congrès, il peut gouverner.

Il ne faut pas croire que ce message par lequel le président des Etats-Unis demande une seconde délibération soit un message rédigé en termes d'extrême courtoisie et que le président des Etats-Unis essaie de ménager le Congrès; le Président Coolidge adressait au Congrès des messages d'une insolence formidable; il leur disait : " vous sombrez dans la plus désastreuse démagogie votre projet est de la folie, vous menez l'Etat à la ruine etc.. "

Tout ceci fait du Président des Etats-Unis un véritable gouverneur.

Le gouverne-
ment présiden-
tiel en Fran-
ce : Consti-
tution du 14
janvier 1852.

Nous avons eu en France une application de ce gouvernement présidentiel avec la constitution du 14 janvier 1852; cette constitution a été républicaine jusqu'au mois de Novembre de la même année et, dans les 5 bases de cette constitution, il y avait la désignation d'un président de la république élu pour 10 ans par le peuple, élu directement.

Aux Etats-Unis il y a le suffrage universel indirect, en France, en 1852, c'était le suffrage direct; les résultats ne sont pas nécessairement les mêmes, parce qu'aux Etats-Unis il peut arriver et il est arrivé qu'un candidat qui avait la majorité dans le peuple n'a pas eu la majorité dans le collège électoral sénatorial, à cause de l'inégalité des états, chaque état ayant un minimum de 2 sénateurs; tandis qu'en France le président était élu directement par le peuple et ainsi était sûr d'avoir la majorité en 1852.

Constitution
de Weimar.

C'est de la même façon qu'était élu le Président du Reich d'après la constitution de Weimar; ici nous avons une élection directe par le peuple avec ballottage devant le peuple, c'est-à-dire que si, au 1er tour de scrutin, aucun des candidats n'a obtenu plus de la moitié des suffrages exprimés, on recommence devant le peuple, comme nous l'avons vu pour le maréchal Hindenburg; ceci a d'ailleurs été assez curieux puisque nous avons vu dressés l'un contre l'autre Hindenburg et Hitler, et que maintenant Hitler est chancelier d'Hindenburg; par conséquent l'Allemagne nous réserve des surprises perpétuelles; espérons que c'est la dernière et la plus grave.

3° L'équilibre
des pouvoirs
par le régime
parlementaire.
Définition du
régime parle-
mentaire.

Maintenant troisième système, l'équilibre des pouvoirs par le régime parlementaire.

Qu'est-ce que le régime parlementaire ? C'est le système dans lequel le gouvernement dépend d'une collaboration entre le chef de l'Etat et l'Assemblée élue; cette collaboration est réalisée par ce fait que le chef de l'Etat nomme un conseil de ministres et que ce conseil est responsable devant l'Assemblée; par conséquent la

caractéristique essentielle du régime parlementaire, c'est le système des ministres nommés par le chef de l'Etat et responsables devant l'assemblée.

Règle essentielle : responsabilité politique des ministres.

C'est le chef de l'Etat qui nomme les ministres, c'est l'assemblée élue qui leur conserve la vie; donc la règle essentielle du régime parlementaire, c'est la responsabilité politique.

J'appelle votre attention sur ce fait que le régime parlementaire n'est pas celui dans lequel il y a un parlement; il y a un parlement aux Etats-Unis, il y a le Congrès, mais il n'y a pas de régime parlementaire.

a) origine du régime parlementaire.

La chercher dans l'histoire

Quelle est l'origine du régime parlementaire ? C'est en Angleterre; le régime parlementaire n'est pas sorti de l'imagination d'un législateur constituant, il est sorti de l'évolution historique; la dualité des chambres est un accident historique; les anglais ne se sont jamais dit : " nous allons avoir un Parlement; une chambre représentera le peuple et nous aurons une chambre plus sage qui filtrera la première ". Il y a eu, à certains moments dans l'histoire, des nobles et des gens qui n'étaient pas nobles, et alors on s'est aperçu que ce n'était pas mal; de même le régime parlementaire n'est pas sorti de la tête des constituants, il est une caractéristique du peuple anglais qui conserve les vieux flacons et qui en change le contenu; en France, au contraire nous changeons les étiquettes et les flacons, mais il y a toujours la même chose.

Par exemple nous avons fait la Révolution parce qu'il y avait l'impôt sur le revenu, c'était la taille, c'était le vingtième, le peuple ne pouvait pas supporter cela, nous avons des impôts trop lourds, le fisc persécutait les contribuables, il pénétrait dans les magasins, dans les ateliers, etc.. on a voulu supprimer les aides, c'est-à-dire les impôts sur les boissons, l'impôt sur le sel, et vous avez vu ce qui s'est passé à Marseille, les Marseillais avaient pris de l'eau dans le vieux port pour balayer la Cannebière, le fisc a dit : " vous n'avez pas le droit de prendre de l'eau dans la mer parce qu'il y a du sel "; la municipalité de Marseille a répondu : " Je ne vous ai pas pris d'eau puisque je vais l'ai immédiatement rendue " !

Alors, grosse réforme, Napoléon établit les droits réunis, la gabelle, l'impôt sur les boissons, et ces droits réunis sont intolérables au peuple; le Comte d'Artois dit : plus de circonscription, c'est-à-dire plus d'enfants appelés à l'armée, il y aura des appels forcés, plus de droits réunis, il y aura des impôts indirects. Voilà le peuple français.

Au contraire, en Angleterre, rien n'est jamais

changé, nous avons à la Chambre des Lords, des hommes magnifiquement vêtus, nous avons le roi dans tout son faste, allant à l'ouverture de la session dans un carrosse tout doré etc..le peuple l'acclame, c'est l'image de la toute puissance, mais il y a un petit monsieur vêtu de noir, qui arrive à pied, c'est lui le maître, c'est le premier ministre anglais.

Le peuple anglais est arrivé à un degré d'éducation politique tel qu'il ne peut pas supporter d'être gouverné par un roi, mais il garde le roi, il lui enlève tous ses droits, le roi dit au commencement de son discours d'ouverture : "mon armée, mon peuple, ma marine", mais il ne commande ni l'armée, ni le peuple, ni la marine. Il le dit seulement, il continue à faire le geste du pouvoir, voilà le régime parlementaire, ils garderont le roi.

De même en Hollande, le peuple est également plus dynastique que monarchique en ce sens qu'il y a une espèce de lien sentimental entre un peuple et une famille, C'est très frappant, lorsque la reine ou la jeune héritière passe dans les rues tout le monde regarde avec attendrissement et salue; le peuple est heureux de les voir; si la famille actuelle disparaissait, les Hollandais ne reprendraient pas une autre dynastie, cette famille incarne l'unité de l'Etat. Mussolini a dit que c'était la figure de proue à l'avant du navire, l'image sainte sur la porte de la maison.

A la suite de quelles évolutions est-on arrivé au régime parlementaire ?

En Angleterre
au début du
XIXème siècle:
avènement d'une
dynastie allemande.

C'est surtout à la suite de l'avènement de la maison actuelle sur le trône d'Angleterre, à la fin du 18ème siècle arrive sur le trône anglais un prince allemand, de la famille de Hanovre, qui ne sait pas un mot d'anglais, il ne connaît pas l'Angleterre, et comme il est bien embarrassé pour assister aux délibérations des ministres où il ne comprend rien, il n'y assiste pas, et ainsi se dégage la règle, le roi n'assiste pas aux délibérations de ses ministres.

Il n'y avait pas en Angleterre ce qui existe en France, de délibérations de ministres en présence du chef de l'Etat. En Angleterre, les ministres se réunissaient et le premier ministre allait ensuite expliquer au roi -qui ne comprenait pas l'anglais) ce qui s'était passé, il le lui expliquait en latin, mais c'est assez difficile, par ce que vous savez que les Anglais ne prononcent pas le latin de la même manière qu'en France ou en Allemagne.

Il y avait donc en Angleterre, un prince allemand qui ne comprenait pas l'anglais, qui ne connaissait pas l'Angleterre; et ensuite viennent une série de princes, depuis la fin du 18ème siècle jusqu'à la moitié

du 19ème, qui sont presque déments, il y en a un complètement fou, un qui est célèbre par ses démêlés conjugaux, un autre qui passe sa vie au lit, ce sont les ministres qui viennent près de son lit et qui lui font signer les papiers essentiels. C'est d'ailleurs pendant cette période que l'Angleterre est la plus grande.

Alors on arrive au règne de la reine Victoria qui montée sur le trône toute jeune, arrive à être une vieille dame respectée du monde entier, le centre de la vie politique passe alors de la couronne à la Chambre des Communes, de sorte que ce système qui n'est pas écrit en Angleterre, résulte d'un ensemble de coutumes.

En France, le régime s'introduit sous la Restauration

Ce système passe en France avec la charte de 1814 : Louis XVIII avait vécu en Angleterre, par conséquent il connaissait les règles anglaises, je ne veux pas dire qu'il ait rédigé la Charte, mais il était capable de l'appliquer et de la comprendre; d'autre part, Louis XVIII était un homme d'une intelligence très fine, très cultivée, c'est une physionomie assez curieuse de gentilhomme de l'ancien régime, extérieurement attaché à l'église, à l'intérieur très voltairien, puis il a la complexion physique et la complexion intellectuelle nécessaires pour faire un chef d'Etat parlementaire.

Louis XVIII

Vous savez qu'en 1814, lorsqu'il fit son entrée à Paris, les Parisiens s'attendaient à le voir arriver à cheval, mais son état de santé ne le lui permettait pas, et il fit son entrée en voiture, vêtu d'un uniforme quasi militaire, chapeau à plumes, épaulettes avec des grains d'épinard, comme il ne pouvait mettre de bottes, il avait des guêtres de velours rouge avec des glands d'or, il était très fatigué physiquement lorsqu'il monta sur le trône, et on raconte qu'un jour que ses ministres étaient devant lui il s'endormit et tomba sur le bord de son bureau en se blessant au front. Cet état physique le rendait donc assez indolent et il ne pouvait avoir dans ces conditions que l'apparence du pouvoir, apparence que d'ailleurs il aimait, il aimait avoir des favoris comme dans l'ancien régime, et il importait peu que ces favoris fussent de l'un ou l'autre sexe.

Ses goûts et sa santé favorisent ce genre de gouvernement

Ces favoris furent le duc Decazes et la duchesse Zoé de Cayla, on prétend que Madame de Cayla fut mise auprès de Louis XVIII par les Jésuites pour le faire revenir à de bons sentiments

Decaze qui était son ministre le voyait tous les jours et recevait de lui une quantité de lettres tendres, Louis XVIII en fit d'abord son ministre, puis le nomma Ambassadeur à Londres, puis il l'oublia.

Un jour que Decaze voulait être nommé gentilhomme de la Chambre, Louis XVIII lui répondit : "pour faire un civet, il faut un lièvre, pour faire un gentilhomme de la Chambre, il faut un gentilhomme et vous ne l'êtes pas".

Il voulait donc les apparences de l'ancien régime, pourvu qu'on lui laisse croire qu'il gouvernait, il était satisfait. D'ailleurs, les détails des affaires ne l'intéressaient pas; c'est pour cela que les ministres sont véritablement les gouvernants du pays.

Charles X

Charles X essaie de réagir, il ne veut pas de président du Conseil, mais il est bien obligé de céder à plusieurs reprises, il abandonne Villèle. Il prend Martignac, puis il prend Polignac et dissout la Chambre par deux fois, et cela nous mène jusqu'à la Révolution de 1830.

Mais Charles X était loin d'avoir la finesse, le bon sens et l'intelligence de son frère, c'était un esprit extrêmement dangereux et de plus ignorant. Il est même crédule, il a confiance en Polignac, parce que celui-ci lui a dit qu'il a reçu des indications de la Sainte Vierge.

Tout de même cette époque fut une grande époque, car à la veille du 18 Brumaire le 5 % valait 6 frs, alors qu'en 1824 il fallait 104 frs par conséquent les finances sont restaurées et d'autre part la Restauration en s'en allant laissait à la France la conquête de l'Algérie.

Comment se présentait alors le régime parlementaire?

Pas d'interpellation directe

Il ne faudrait pas croire que le régime parlementaire ait pris tout de suite la forme qu'il a aujourd'hui, l'interpellation aux ministres était inconnue: les membres de la Chambre des Députés prenaient prétexte de toutes les occasions favorables pour discuter les actes du gouvernement et notamment lorsqu'il s'agissait de répondre par une adresse aux discours du Trône, dans lequel le roi faisait connaître sa politique générale; la Chambre disait aussi son sentiment sur cette politique générale, lorsqu'il s'agissait notamment du budget, de la Marine, du ministère de l'Intérieur, etc.. avant d'accorder des crédits; lorsqu'il s'agissait aussi de voter la loi des comptes, la Chambre avait encore une excellente occasion de discuter, et on faisait naître l'occasion de discuter les actes des ministres en faisant adresser à la Chambre des pétitions. Par exemple, il y aurait maintenant, comme il y en a eu sous la Restauration, des troubles à Grenoble, les députés interpelleraient sur ces troubles; sous la Restauration, cette interpellation n'existant pas, les députés se faisaient adresser une pétition, qui faisait l'objet d'un rapport discuté en séance.

Monarchie de
Juillet et
Empire.

La technique du régime parlementaire se perfectionne sous la Monarchie de Juillet, mais tombe sous la constitution du 14 janvier 1852 : plus de contrôle du gouvernement par les Chambres.

Assemblée Na-
tionale de
1875.

A la fin, avec la constitution de 1870, l'Empire libéral revient au régime parlementaire; l'assemblée nationale est composée de représentants libéraux de la monarchie de Juillet, de sorte que l'Assemblée Nationale introduit le régime parlementaire dans la constitution de 1875, pour ainsi dire sans discussion.

ORGANISATION ACTUELLE DU

GOUVERNEMENT FRANCAIS.

Deux éléments
Président de
la République
et Ministère.

D'abord, nous constatons que le gouvernement français est composé de 2 éléments; il y a un élément stable fixe, permanent dans une certaine mesure, c'est le Président de la République Chef de l'Etat; il y a un élément variable, un élément instable, par définition même, un élément responsable devant la majorité de la Chambre, c'est le ministère.

Gouvernement
individuel et
gouvernement
collégial.

Voilà donc un 1er trait qui s'offre à notre esprit lorsque nous examinons l'organisation de la France.

Le Directoire.

Second trait, l'élément stable est individuel, c'est-à-dire que la partie stable du gouvernement est incarnée par un homme par conséquent système individuel à ce système nous opposons le système collégial, le gouvernement étant représenté par une réunion d'individus; le type du gouvernement collégial, nous l'avons eu en France sous le Directoire, il y avait un Directoire composé de 5 membres qui jouaient absolument le rôle du Chef de l'Etat ou du roi en Angleterre, ce directoire était assisté de ministères choisis en dehors de son sein.

Le Conseil Fé-
déral suisse.

Nous avons en Suisse un type de gouvernement collégial qui est différent de celui du Directoire parce qu'il n'y a pas de division en Suisse entre l'élément chef de l'Etat, élément stable et d'autre part l'élément variable. Il y a en Suisse un Conseil fédéral, qui incarne le gouvernement, mais en même temps est composé de chacun des membres du gouvernement; chaque membre du Bundesrat est à la tête d'un département ministériel, de sorte que c'est un collège de ministres qui incarne le gouvernement.

Section I

Le Président de la République.

Pourquoi l'Assemblée Nationale de 1875 a-t-elle institué un Président de la République.

Nous avons donc en France un Président de la République chef de l'Etat.

L'Assemblée nationale de 1871 à 1875 n'a pas hésité sur cette question, vous savez pourquoi; on se demandait si on allait faire un roi ou un président de la République, il fallait faire une constitution qui vaille aussi bien pour l'un que pour l'autre, alors on fait un chef de l'Etat qui est élu (loi du 25 février 1875, art. 2) et ce chef de l'Etat sera remplacé à l'occasion par un chef de la dynastie française.

En 1848, devant l'assemblée constituante, Jules Grévy qui devait finir sa carrière comme président de la République la commença en demandant la suppression du président de la République, et déposa le fameux amendement Grévy qui demandait qu'on confie le pouvoir exécutif à un président du conseil nommé par l'assemblée législative et qui serait toujours responsable devant elle.

1° élection.
Election par le peuple et élection par l'Assemblée.

Deux systèmes s'offraient à l'esprit des constituants pour l'élection du président de la République, le système de l'élection par le peuple, et le système de l'élection par l'Assemblée. L'élection par le peuple avait l'avantage de la simplicité, de la logique et aussi de l'autorité donnée au pouvoir exécutif par l'élection populaire; mais il y avait un obstacle grave, qui n'a pas arrêté l'Assemblée nationale sur cette idée; c'était le précédent de 1848; à cette époque déjà, deux systèmes s'offraient pour l'élection du président chef de l'Etat, et l'Assemblée constituante était véritablement très hésitante, elle ne savait à quelle solution s'arrêter; c'est dans ces conditions qu'intervint le discours fameux de Lamartine qui dit : " Nous affirmons la démocratie, nous croyons à la souveraineté du peuple, alors nous devons laisser au peuple le droit de choisir le chef de l'Etat, on nous dit que le peuple choisira Louis Napoléon Bonaparte, et que ce choix sera détestable, et qu'il pourra mener le pays aux abîmes, n'importe, le peuple a le droit de se tromper et nous Assemblée, nous n'avons pas le droit de l'empêcher de se tromper. Nous rendons donc simplement hommage à la souveraineté du peuple; cet hommage sera l'absolution devant l'histoire et devant la postérité ". Ce fut le discours du poète qui l'emporta.

Pourquoi l'Assemblée nationale a-t-elle rejeté l'élection par le peuple?

Cavaignac, qui aurait été élu par l'assemblée, ne soutint pas son opinion; il se rallia à l'élection par le peuple, et le prince Louis-Napoléon Bonaparte fut élu

à une majorité écrasante; et nous avons eu l'Empire. Flaubert qui détestait Lamartine disait toujours " C'est ce coco-là qui nous a valu l'Empire ". En effet c'était Lamartine qui avait demandé l'élection par le peuple, et c'est le peuple qui a choisi Louis Napoléon.

L'Assemblée Nationale de 1875 ne veut pas recommencer cette expérience dangereuse, on fait élire le président de la République par le Sénat et la Chambre des Députés réunis en Assemblée nationale à Versailles.

Le système de l'élection par l'assemblée a des avantages : la simplicité, il est en effet plus simple de faire voter quelques centaines d'individus que 12 millions; la rapidité, en effet, lorsqu'une vacance se produit inopinément, par décès, démission, ou autre, on peut procéder dans les 24 heures, 48 heures ou au plus tard 4 ou 5 jours à l'élection du successeur; et aussi la sécurité, l'Assemblée ne choisit pas pour la présidence de la République un homme dangereux, elle choisit des hommes de tout repos.

Quelle est la procédure de l'élection ?

D'abord, quand doit se réunir l'Assemblée pour l'élection du président de la République ?

Il faut distinguer suivant que le président de République arrive à l'expiration normale de son pouvoir (7 ans) ou suivant qu'il y aura une vacance inopinée : décès, démission, assassinat (nous avons eu déjà deux assassinats) la constitution porte que les chambres sont réunies immédiatement.

Je vous ai indiqué que cet adjectif ne doit pas être interprété mathématiquement qu'il faut l'entendre de façon raisonnable et que c'est le plus tôt possible s'il y a une démission, on peut se réunir le lendemain.

Vous vous rappelez le 24 mai 1873 : nous n'avions pas encore la constitution; c'est le jour de la démission de M. Thiers que Mac Mahon fut élu président; en 1879, c'est également le jour même que Grévy a été élu en remplacement de Mac-Mahon, et les autres fois cela a été dans l'espace de 24 heures, mais évidemment lorsqu'il y a eu l'assassinat du président Carnot cela a demandé 4 ou 5 jours; lorsque le président Doumer a été assassiné, cela a été un peu plus long (dans les 5 jours). Donc la constitution est observée, lorsque immédiatement se traduit par un minimum de quelques jours.

Lorsqu'on arrive à l'expiration normale des pouvoirs, je vous ai indiqué que la règle était que le président sortant devait convoquer les chambres un mois avant l'expiration de son septennat, il a le devoir, l'obligation constitutionnelle de convoquer les Chambres, mais cette obligation n'est pas sanctionnée comme toutes les obligations du président de la République,

Le Président est élu par l'Assemblée Nationale. Avantages de ce système.

Procédure de l'élection.

Date de réunion de l'Assemblée Nationale.

En cas de vacance par décès, démission ou assassinat.

En cas d'expiration normale des pouvoirs.

nous aurons à le voir dans la suite, de même qu'il doit promulguer une loi dans le délai d'un mois qui suit le vote de cette loi par les Chambres, mais il n'y a pas de sanction.

C'est le président de la République qui convoque un mois avant les Chambres, s'il ne l'a pas fait, les Chambres se réunissent de plein droit 15 jours avant l'expiration du mandat du président sortant.

Qui convoque
l'Assemblée
Nationale.

L'Assemblée Nationale est convoquée par le président de la République un mois avant l'expiration normale de ses pouvoirs.

Dans tous les autres cas, l'Assemblée Nationale se réunit de plein droit.

Il faut bien comprendre ce qu'est une réunion de plein droit : c'est-à-dire que les membres des Chambres sont prévenus par le président du Sénat, qui est le président de l'Assemblée Nationale, qui en fixe la date et l'heure.

Au cours du drame de l'assassinat du président Doumer, le président du Conseil (M. Tardieu) aurait, d'après les journaux, prononcé des paroles anti-constitutionnelles, il aurait dit : " je convoquerai l'Assemblée Nationale mardi ". Il n'a pas à convoquer les Chambres en cas de décès, il peut en parler avec le président du Sénat, mais c'est ce dernier qui doit prendre la décision. Cette solution était délicate en la circonstance, car nous étions en pleine élection législative, et les députés battus le dimanche précédent sont venus élire M. Lebrun, certains même en ont profité pour faire une petite manifestation.

Mais on aurait pu dire : " Cette chambre est morte, nous allons faire élire pour 7 ans un président de la République par une chambre morte ! " Certains avaient proposé d'attendre l'entrée en fonctions de la nouvelle Chambre, mais cela aurait demandé un mois et on a appliqué ici l'adverbe de la constitution " immédiatement " c'est-à-dire 4 ou 5 jours après. C'est le Président du Sénat qui finalement a convoqué l'assemblée nationale à Versailles.

Bureau de l'As-
semblée Natio-
nale.

Le bureau de l'Assemblée Nationale c'est toujours celui du Sénat : président, vice-président, secrétaire. Quant aux questeurs, la pratique qui n'est pas constitutionnelle veut que ce soient les questeurs des deux Chambres qui s'entendent et ceci, surtout à cause des frais du buffet qui sont supportés par la Chambre des Députés et le Sénat.

Vote.

Le secret du vote est assuré suivant les règles ordinaires; le vote a lieu par appel à la tribune, on appelle le député ou le sénateur par ordre alphabétique après avoir tiré la lettre par laquelle on doit com-

mencer, chacun monte à la tribune, dépose son bulletin dans l'urne et reçoit une boule, etc... c'est tout le cérémonial habituel.

Majorité néces-
saire pour être
élu.

La question importante est celle de la majorité nécessaire pour être élu.

Nous savons déjà que pour être élu à une fonction élective quelconque, il faut une certaine majorité; en France la règle est que pour être élu au 1er tour de scrutin, il faut la majorité absolue, c'est-à-dire plus de la moitié des suffrages exprimés; au contraire, aux autres tours, la majorité relative suffit: à la Chambre des Députés, au conseil général, au conseil d'arrondissement, au conseil municipal on est élu au second tour à la majorité relative, c'est-à-dire lorsqu'on a plus de voix que le candidat le plus favorisé. Ainsi, 1er tour, 10 électeurs, majorité absolue 6. 2eme tour, on peut être élu avec 3 voix si les autres concurrents n'en ont que 2.

Au Sénat, je vous rappelle que les deux premiers tours de scrutin sont à la majorité absolue, et qu'au troisième tour la majorité relative suffit.

Pour la présidence de la République, il faut la majorité absolue à tous les tours, et l'on vote jusqu'à ce que le candidat obtienne plus de la moitié de tous les suffrages.

Il pourrait y avoir ainsi des tours de scrutin à l'infini mais cela ne s'est jamais produit en France, le Président de la République est toujours élu au 1er ou au second tour. Aux Etats-Unis, on a vu quelquefois 80 tours de scrutin pour élire un gouverneur.

Cette règle de la majorité absolue est la règle pour l'élection des papes et c'est de là qu'est venue l'habitude de mettre les cardinaux sous clé pour les pousser à aller très vite; sans cela, ils faisaient un séjour dans Rome, et l'élection durait des mois.

Cette majorité absolue exigée pour l'élection d'un président de la République est faite pour que le président ait l'autorisation nécessaire, qu'il ne soit pas l'élu d'une minorité, et surtout qu'il ne soit pas l'élu d'un parti.

Qui peut être président de la République ?

Conditions
d'éligibilité
à la Présiden-
ce de la Répu-
blique : au-
cune.

Toute personne peut être élue à la présidence de la République : il n'y a rien dans la constitution, par conséquent nous pouvons dire qu'il suffirait d'avoir la majorité politique c'est-à-dire 21 ans.

On a proposé d'adopter un projet fixant l'élection du président de la République jusqu'à 70 ans, mais c'était ridicule car cela excluerait toutes les personnes qui ont illustré les premières magistratures de l'Etat.

En fait, les présidents de la République ont tou-

jours été des gens qui avaient occupé des situations dans l'Etat : présidents de la Chambre : MM. Grévy, Casimir Périer, présidents du Sénat : MM. Loubet, Fallières, Paul Doumer, Lebun, président du conseil, M. Poincaré, et un ancien ministre des travaux publics, M. Carnot.

Cependant il faut signaler que la constitution de 1884 décida que les membres des familles ayant régné en France seront inéligibles à la présidence de la République.

Quelle est la durée des pouvoirs du président de la République ?

Le président de la République est élu pour 7 ans : cette durée a paru pour la 1ère fois dans la constitution de 1875; c'était assez long; aux Etats-Unis, le président est élu pour 4 ans; mais au lendemain de la guerre, plusieurs présidents de la République furent élus pour 7 ans, le fait n'était plus spécial à la France.

Le 24 mai 1873 lorsque le maréchal de Mac-Mahon succéda à M. Thiers, qui avait été élu président de la République pour toute la durée de l'Assemblée Nationale, sauf le cas où l'Assemblée Nationale le renverrait, le maréchal est élu dans les mêmes conditions; mais on s'aperçoit que ce n'est pas un homme dangereux, qu'il est de tout repos, qu'il ne fatiguera pas l'Assemblée par ses discours puisqu'il lui est impossible de parler en public, et l'on décida que cet homme pourrait conserver le pouvoir exécutif pour une période assez longue; on fixe cette durée à 10 ans, mais le maréchal de Mac-Mahon arrivait à la fin de son existence et il fait remarquer que 7 années sont plus en harmonie avec la durée de ses forces; en effet 10 ans après il était mort. C'est pour cela que cette durée de 7 ans est entrée dans la constitution de 1875.

Quelle est la différence entre les 7 ans d'un président de la République et les 9 ans d'un sénateur ? Ce n'est pas seulement la durée de 2 ans, c'est que la durée de 7 ans est personnelle, le président de la République est toujours élu pour 7 ans, c'est-à-dire que si un président de la République vient à mourir, celui qui lui succède n'achève pas la durée des 7 années de son prédécesseur, il a lui-même un septennat complet, au contraire, les sénateurs élus au renouvellement partiel achèvent le temps de leur prédécesseur, et alors certains sénateurs ne sont élus que pour 3 ans, quelquefois moins. La constitution de 1875 a fixé cela de cette manière pour donner une stabilité et une permanence à la présidence de la République, parce que tous les métiers, même les plus humbles s'apprennent et

2° situation
du président.
Durée des pou-
voirs du Pré-
sident : 7 ans

Pourquoi ?

Le Président
de la Républi-
que fait tou-
jours 7 ans.

que pour être député, sénateur ou président de la République, il faut apprendre.

Rééligibilité des Présidents

Il y a également la question de la réélection, si on est satisfait du président de la République et qu'il remplisse bien ses fonctions, il faut le réélire mais la démocratie est hostile aux longues fonctions, la durée de 7 ans est déjà très longue, de sorte que la rééligibilité n'est pas apparue comme étant dans l'esprit de la démocratie.

Elle n'est admise qu'une fois, aux Etats-Unis.

Nous avons à ce point de vue l'exemple de la constitution américaine de 1787 qui nomme un président pour 4 ans, or, il est indéfiniment rééligible, mais Washington, au bout de deux présidences se retira, et alors il y eut aux Etats-Unis le précédent de Washington, qui est règle coutumière aussi forte qu'une règle écrite dans la constitution : lorsqu'un président a été élu deux fois, il se retire.

En fait, quelle fut la destinée des Présidents.

M. Bernard Fay, écrivain français, donne des renseignements intéressants dans son livre sur Washington ce dernier aimait l'agriculture, il s'occupa des affaires de son pays, puis au bout de 4 ans, il voulut s'en retourner s'occuper de ses terres.

Avant la constitution de 1875, M. Thiers avait été renversé et remplacé par Mac Mahon, et au moment de la mise en oeuvre de la constitution de 1875 on n'élit pas de président de la République puisque le Maréchal de Mac-Mahon est là pour 7 ans, mais à la suite des événements du 16 mai, Mac Mahon donne sa démission; il est remplacé par Jules Grévy, qui fut l'auteur de l'amendement Grévy de 1848; celui-ci, à la fin de son septennat est réélu, c'est la seule réélection que nous ayons; malheureusement cette réélection n'a pas réussi parce que Jules Grévy avait un gendre qui, ainsi que je vous l'ai déjà indiqué, trafiquait les décorations; il fut compromis, et Jules Grévy, malgré qu'on l'en eut prié refusait de donner sa démission disant qu'il n'était pour rien dans cette affaire cette histoire eut un tel retentissement que la Chambre voyant que Grévy refusait toujours de quitter l'Elysée déclara qu'elle se réunirait le soir à 8 heures pour recevoir une communication du gouvernement. On sait ce que cela veut dire. Grévy, en protestant, donna sa démission.

Il fut remplacé par Carnot qui mourut assassiné à Lyon; il est remplacé par Casimir Périer qui donna sa démission, parce qu'il ne peut plus se sentir "dans la cage dorée de l'Elysée"; les ministres ne lui disaient jamais rien, il apprenait les nouvelles par les journaux; c'était M. Hanotaux, l'historien, qui était ministre des affaires étrangères et qui ne tena

pas M. Casimir Périer au courant des affaires de l'Etat de sorte qu'un ambassadeur rencontrant le président de la République fut surpris de l'ignorance de ce dernier des affaires en Général. Casimir Périer préféra donner sa démission.

Félix Faure remplaça Casimir Périer, il meurt en fonctions. Fallières accomplit ses 7 ans et s'en va; Loubet, Poincaré, Doumergue, également. Un seul fut réélu, c'est Jules Grévy.

Donc vous voyez la réélection indéfinie n'a pas fonctionné.

Je vous fais remarquer qu'il y a une absence de concordance voulue entre les pouvoirs de la Chambre et ceux du président de la République. Il n'y a pas un président de la République élu en même temps que le Sénat et la Chambre des Députés. Le Président de la République part, ou à l'expiration normale de ses 7 ans, ou par démission, ou s'il meurt.

Mais, Grévy, Casimir Périer, Alexandre Millerand ont démissionné ; par conséquent, la démission qui devait être un acte exceptionnel est devenu un acte très fréquent. La démission est un acte personnel du chef de l'Etat, c'est pourquoi la démission est le seul de tous les actes du chef de l'Etat qui n'ait pas besoin d'être contresigné par les ministres. Par conséquent, on peut le dire, il n'y a qu'une chose que le président de la République puisse faire, c'est donner sa démission, pour tout le reste il a besoin du contre-seing des ministres.

Quelle est la condition du président de la République?

Il devrait être puissant et honoré, et tout d'abord on a entouré le président de la République d'une dignité et d'un certain éclat extérieur rappelant dans une certaine mesure celui de la monarchie, le peuple français était tout de même habitué à la monarchie depuis des siècles, il est habitué à voir l'autorité de l'Etat incarné dans un homme.

L'assemblée nationale n'a pas voulu mettre comme on a dit "un veston à la république" et alors on donna au président de la République l'équivalent de la liste civile, mais on le lui donna assez chichement. Le président de la République a une indemnité de 3.600.000 francs. Pour apprécier ce chiffre, il faut savoir que Charles X et Louis XVIII avaient une indemnité de 25 millions et que c'étaient 25 millions-or: c'est-à-dire l'équivalent monétaire de 125 millions et, à l'équivalence du pouvoir d'achat, 150 à 200 millions.

Par conséquent, et je ne parle pas du roi d'Angleterre ou de l'ancien empereur de Russie, - nous voyons que le Président de la République est loin d'avoir les

Absence voulue de concordance entre les pouvoirs du Président et ceux des Chambres.

2) Condition du Président de la République

La liste civile du Président

possibilités du faste qu'avaient les anciens rois.

Remarquez d'autre part qu'en 1914, l'indemnité du président de la République était de 1.200.000 frs, par conséquent le président est au coefficient 3 quand toutes les choses sont au coefficient 5; donc il est gêné.

Les charges du
Président

Ce n'est pas tout. Sur cette indemnité, nous lui faisons payer l'impôt cédulaire et l'impôt global sur le revenu, ce qu'on vote ces jours-ci va rogner d'autant l'indemnité du président de la République.

D'autre part, sur cette indemnité, il doit payer sa maison civile et militaire et les fonctionnaires qui sont à l'Elysée depuis le garde de la porte jusqu'au secrétaire général.

Autrefois, il recevait dans les jardins, maintenant il ne reçoit plus parce qu'il ne peut plus. De plus, le président de la République a tout un personnel de maison qu'il trouve à son arrivée. Il est pris dans un ensemble de traditions.

Le traitement du président des Etats-Unis est moindre que celui du Président de la République française; mais il n'a aucun frais. On lui paie tout: son personnel, l'entretien de la maison, ses automobiles, ses jardins, son yacht lorsqu'il en a un; dans ces conditions, il n'a pas besoin de beaucoup d'argent.

Protection
contre le dé-
lit d'offense

Le président de la République Française a la jouissance de l'Elysée, et d'un château à Rambouillet pour ses vacances. Il est grand maître de la Légion d'Honneur et il est protégé contre le délit d'offense, c'est-à-dire qu'il faut avoir à l'égard du président de la République certains égards, une appréciation sur la personne du Président de la République dans la presse est punissable, alors qu'une appréciation sur un ministre ne l'est pas. En général, d'ailleurs, un président de la République qui se sent offensé se tient tranquille, Casimir Périer a agi autrement et a poursuivi un journaliste qui a d'ailleurs été condamné, mais cela lui a fait tant de réclame qu'il a été nommé député, et que Casimir Périer a eu l'ennui de le trouver devant lui à la Chambre.

Au moment de la Présidence du maréchal de Mac-Mahon, un journal satirique avait représenté une image équestre du maréchal avec cette légende "le cheval à l'air intelligent, ma foi", on a trouvé que c'était une offense et le journaliste a été poursuivi.

La caractéristique de la situation du président de la République c'est qu'il est irresponsable. C'est là ce qui distingue le président de la République française des autres présidents de la République, le président des Etats-Unis n'est pas irresponsable.

Irresponsabi-
lité du Prési-
dent.

Raisons de

La constitution de 1875 a voulu en effet rester

cette institution.

dans la tradition de la monarchie, cette tradition qui vient d'Angleterre dit que le roi ne peut pas faire le mal, et l'exemple classique des jurisoconsultes anglais est le suivant : "si le roi tue de sa main un ministre, on peut s'en prendre au 1er ministre, mais si le roi tue de sa main le 1er ministre, on ne peut s'en prendre à personne".

Le président de la République française est donc irresponsable parce que l'Assemblée nationale était une constitution d'attente monarchique.

Lorsqu'elle eut fait un président de la République irresponsable, l'assemblée nationale crut avoir augmenté sa situation et son autorité. Elle se disait que le président était irresponsable, donc qu'il pourrait agir au mieux des intérêts du pays et l'opposition républicaine avec à sa tête Gambetta protestait contre cette concession au président de la République du privilège de l'irresponsabilité, ils se disaient : "nous avons tout abandonné, nous sommes allés jusqu'à donner au chef de l'Etat ce privilège monarchique de l'irresponsabilité".

Conséquences :

1° les Chambres ne peuvent le renverser

Quelles en sont les conséquences ?

1° - Le Président de la République n'est pas obligé d'être en accord avec la majorité du Parlement. Le président de la République ne peut pas être renversé par la majorité du Parlement.

2° Il ne peut être invoqué dans les débats parlementaires

2° - Le Président de la République ne peut pas être invoqué comme autorité dans les débats parlementaires : un président du conseil qui invoquerait l'autorité, le vœu ou la volonté du président de la République violerait la constitution. Auprès des Ministres le président de la République apparaît comme le premier et le plus important des solliciteurs. Un député, un sénateur ne peuvent pas au cours des débats faire allusion au président de la République.

3° - Il ne peut être poursuivi devant les tribunaux répressifs, pour actes commis dans l'exercice de ses fonctions.

3° - Enfin, pour les actes de sa fonction, et seulement pour les actes de sa fonction, le président de la République ne peut pas être poursuivi devant les tribunaux répressifs en vue de l'application d'une peine.

..... et seulement devant le Sénat pour les autres actes.

Tous les actes hors de la fonction de président de la République pourraient être poursuivis, mais alors il a un privilège de juridiction, il ne peut être jugé que par le Sénat. Vous voyez donc, si la voiture du président de la République vient à tourner du mauvais côté, si au cours de la nuit ses lumières s'éteignent, si elle ne s'arrête pas au coup de sifflet de l'agent, le président de la République se verra dresser procès-verbal et le Sénat se réunira pour lui appliquer une amende. Nous pouvons supposer également que le Président de la République se rende coupable

d'homicide par imprudence, que le président ait un duel et qu'il tue son adversaire, il sera responsable et jugé par le Sénat.

Comme exercice de la fonction nous pouvons imaginer l'absurde, que le président Grévy, par exemple, ait connu les malpropretés de son gendre, ait fermé les yeux et ait été ainsi complice, il ne pouvait pas être poursuivi, il était irresponsable, c'est l'exercice de sa fonction.

Mais il y a une exception extrêmement importante "sauf le cas de haute trahison".

Le cas de haute trahison fait déchoir l'irresponsabilité

Le cas de haute trahison, personne ne sait au juste ce que c'est, ce pourrait être un crime extrêmement grave, une violation de la constitution, mais violation grave. Parce que des violations peu graves on en commet tous les jours, par exemple nous avons vu que le président qui a un mois pour promulguer une loi votée par la Chambre a eu une loi votée par les deux Chambres le 30 Décembre, devant des banquettes vides, loi votée d'après une proposition "sur la liberté individuelle" qui datait de plusieurs années, loi dont on s'était aperçu après coup qu'elle était très désagréable, fort difficile à appliquer, et allait remettre sur le pavé, un tas d'indésirables, et ne l'a promulguée que 39 jours après, c'est-à-dire le 8 Février avec insertion au journal officiel le 9. Par conséquent la constitution avait été violée, tout le monde le savait, alors l'irresponsabilité a joué, il n'y a pas de sanction, il n'y a rien.

Il y a des gens qui demandent la révision de la constitution, on devrait demander plutôt l'application.

3) Attributions du Président de la République

La constitution veut donc faire du président de la République un chef, elle l'entoure de prestige, elle le déclare irresponsable et ensuite, elle lui donne une série d'attributions extrêmement importantes. Si vous lisiez la constitution qui est d'ailleurs fort courte, vous seriez frappé de la longueur et de l'importance de la liste des attributions du président de la République: il a l'initiative des lois, il commande aux forces de terre et de mer, il nomme les ministres, il nomme aux emplois civils et militaires". Celui qui ferait l'analyse littérale de la constitution trouverait que le président de la République française est un personnage infiniment plus important que le président des Etats-Unis. Il n'en est rien dans la pratique. Les pouvoirs du président sont considérablement amoindris, en effet, la constitution a rendu très difficile au président de la République le rôle qui lui revient.

En apparence considérables

mais réduites

par suite de
l'origine des
pouvoirs du
Président

D'abord à raison de l'origine de ces pouvoirs, on veut que le président de la République soit irresponsable devant le Parlement et on le fait élire par le Parlement; alors il est tenu à son égard par la reconnaissance et, s'il a l'intention de se faire réélire, il est tenu par le souci de la réélection et par son ambition.

par suite de
son irrespon-
sabilité

Surtout, c'est là le point capital, il est difficile au président de la République de remplir les fonctions confiées par la constitution, à raison de l'irresponsabilité, dans un pays d'éducation politique suffisamment avancée, l'autorité est là où est la responsabilité, qui ne peut pas répondre de ses actes ne peut pas agir, c'est la formule démocratique républicaine, c'est là aussi la formule du bon sens. Imaginez d'ailleurs quelle est la conversation entre le président de la République et les Ministres. Les ministres disent : "si nous faisons l'acte que vous nous demandez nous serons responsables, mais vous vous êtes irresponsable". L'autorité du gouvernement est chez les ministres responsables.

par suite des
circonstances

En outre, les circonstances ont rendu difficile au président de la République l'exercice de son autorité constitutionnelle.

les mauvais
souvenirs du
16 Mai

Mac-Mahon, Grévy, Carnot, voici les premiers Présidents de la République. Mac Mahon au 16 Mai 1877 était effrayé des progrès de la démocratie, et il se sert de l'autorité qui lui a été donnée par la constitution dans un esprit conservateur, non point dans un esprit anti-républicain, il n'était pas dans l'intention de Mac-Mahon de rétablir la monarchie, mais il voyait, il redoutait tout ce qui lui est arrivé, notamment au point de vue religieux (la laïcisation des écoles, la dispersion des congrégations, la séparation des églises et de l'Etat) et le syndicalisme ouvrier, les assurances sociales, les impôts personnels, globaux, progressifs, etc. Mac Mahon voyait cette évolution et a voulu l'arrêter. Il a renvoyé son ministre Jules Simon, il a suspendu la session ordinaire pendant un mois et au bout de ce mois, il a prononcé la dissolution de la Chambre des Députés, dans cette grande lutte entre le président de la République et la démocratie française le président de la République a été battu.

Par conséquent, Mac Mahon, personnage estimable et estimé, car tous les républicains étaient à ses obsèques, et il ne faut pas considérer qu'il ait fait un coup d'Etat le 16 Mai 1877 (ce 16 Mai a été une erreur et non pas un crime politique) mais conservateur, plus que républicain, il a échoué et a transmis diminuée la présidence de la République à son succes-

seur, depuis, chaque fois qu'on a pensé à dissoudre la Chambre des députés, on a pensé à ce précédent du 16 Mai.

Le scandale
Wilson, qui
compromet
Grévy.

On a dit beaucoup d'erreurs, sur son successeur Jules Grévy; il s'occupait de faire de la politique, mais avec une manière à lui, il avait commencé sa carrière en demandant la suppression de la présidence de la République, et le remplacement par un président du Conseil élu par l'assemblée et toujours responsable devant elle.

A la fin de sa carrière il occupe le poste qu'il a voulu supprimer et alors il a l'air de s'effacer, mais en réalité ceux qui ont travaillé avec lui savent bien qu'il ne s'est effacé qu'en apparence, par exemple, dans la délibération du conseil des ministres, il s'effaçait ou feignait de s'endormir, il laissait parler les ministres et il se réveillait ou avait l'air d'être hésitant, puis il démolissait tout ce qu'avait proposé les ministres. Mais le public voyait simplement un président de la République assez restreint au point de vue des dépenses, qui aimait à jouer au billard, à aller chasser dans sa propriété et c'est alors qu'un journaliste a dit : "le président de la République chasse le lapin et ne gouverne pas". Il paraissait effacé et il est réel, c'est le seul président de la République qui ait été réel, mais il sombre dans le scandale de son gendre Wilson. La présidence de la République n'a pas gagné en autorité.

Importance de
la Présidence
dans l'effacement
actuel

On remplace Grévy par un honnête homme, qui avait un grand nom, qu'il devait surtout à ses ancêtres, c'était Carnot, qui était la probité incarnée, qui était extrêmement respecté, mais qui n'était pas un homme de premier plan dans la politique de son temps, ainsi la présidence de la République est restée diminuée, mais même dans son état actuel, la présidence de la République demeure une magistrature importante et à conserver.

D'abord, nous sommes habitués en France à voir l'Etat incarné par un homme, c'est la fonction de magistrat, le président de la République incarne l'Etat, il le représente, il va à l'étranger, etc...

Moyens d'influence
du
Président de
la République:
1° rien ne se
fait sans lui,

Il a surtout trois moyens d'influence :

1° - Remarquez que rien ne se fait sans lui,

M. Poincaré qui a été président de la République et qui en a beaucoup souffert, voit surtout ce fait que le président de la République ne peut rien faire sans les ministres, et il a appelé le président de la République "le manchot constitutionnel": les ministres lui servent de bras. Il faut aussi tenir compte que rien ne se fait sans le président de la République.

Il faut qu'il signe, et rien ne se fait dans l'Etat sans sa signature, sans doute vous savez qu'on dit en

Angleterre que le roi signerait de sa main son propre arrêt de mort; je crois tout de même que le roi d'Angleterre, quoique constitutionnel, hésiterait avant d'apposer sa signature sur un acte qui l'enverrait à l'échafaud. De même le président de la République peut dire "ne me faites pas signer cela". M. Loubet, voyageant un jour en Algérie, dit, dans son discours officiel, "je ne signe pas tout quoiqu'on en dise".

Cependant, je dois dire que j'ai entendu dire de mes propres oreilles des paroles frappantes prononcées par M. Poincaré à la fin de sa présidence; il avait été élu sénateur avant l'expiration de son mandat, et son éligibilité était douteuse, le cumul des fonctions était douteux, mais il avait été élu sans avoir posé sa candidature, et le sénat ne vérifia cette élection que lorsque le président de la République fut sorti de fonctions; le président Poincaré a dit devant moi : "ce projet de loi sur l'impôt sur l'augmentation de la fortune, c'est un véritable acte de folie et si vous ne le combattez pas c'est moi qui le combattrai". Pourtant ce projet de loi avait été signé par lui lorsqu'il était président de la République. A ce moment, M. Klotz avait imaginé que certains gens devenus riches au lendemain de la guerre devaient payer un impôt sur l'augmentation de la fortune.

2°-Il nomme
les ministres

2° - Le président de la République nomme les ministres, c'est pour cela qu'on a dit que le président de la République était un commissaire aux crises ministérielles; il résout les crises ministérielles.

En Angleterre, le roi nomme les ministres, et il ne vient à l'idée d'aucun anglais de penser que la nomination des ministres soit un acte important de la prérogative royale, parce qu'en Angleterre nous avons une forte organisation de partis au sein du Parlement; la majorité se trouve à droite, l'opposition à gauche, et alors le chef du parti de la majorité est le 1er ministre, le chef du gouvernement; de l'autre côté, il y a le chef de l'opposition et le jour où l'opposition devient la majorité tous les gens qui sont à gauche passent à droite et la droite passe à gauche, et le chef de gauche devient automatiquement le premier ministre.

Lorsque nous avons eu un ministère travailliste, Mac Donald est devenu automatiquement premier ministre. Par conséquent, le roi d'Angleterre n'a rien à faire, il appelle le chef de l'opposition, mais en France, nous n'avons pas de chef d'opposition, nous avons une poussière de groupes et de sous-groupes, il n'y a jamais un parti qui a à lui seul la majorité, il y a plusieurs groupes qui doivent entrer dans la majorité, par conséquent on ne sait pas quel sera le président

qui sera appelé.

Dans ces conditions le président de la République exerce une fonction importante qui est d'appeler l'homme qui doit constituer le ministère, souvent c'est lui qui exerce un choix qui sera décisif, vous voyez par conséquent l'importance de cette disposition; il le fait entrer dans le cycle des chefs d'Etat; il y a une espèce d'élite gouvernante, les anciens présidents du conseil; par conséquent, comme on le dit, le président de la République règle l'ascension des chefs d'Etat, il a une attribution extrêmement importante qui vient de l'incertitude des frontières de partis en France.

3° - Il préside le conseil des ministres

3° - Une attribution importante que n'a pas le roi d'Angleterre: le président de la République préside le conseil des ministres.

C'est M. Pierre qui a lancé la formule que le président de la République assiste au conseil des Ministres, et ne le préside pas; il fut pendant un demi-siècle fonctionnaire à la Chambre, il a été pendant de longues années secrétaire général de la Chambre des députés, il n'a jamais manqué une séance depuis le corps législatif du second Empire jusqu'aux environs de 1925 ou 1926; il a été l'incarnation de la tradition parlementaire.

Il était très respecté à la Chambre, et il avait dit dans son traité de droit politique qui était distribué aux députés en même temps que l'insigne, etc. que le président de la République, assiste mais ne préside pas. D'abord c'est le président de la République qui convoque les ministres au conseil, c'est lui qui signe théoriquement les lettres de convocation, cette lettre de convocation part donc de l'Elysée, il s'assied au milieu des ministres et les interpelle suivant un ordre hiérarchique; le président du Conseil, le Gard des Sceaux, le ministre des Affaires Etrangères, le ministre des Finances, etc.. Il donne la parole aux ministres, et même c'est lui qui empêche certains de parler, il recueille les voix, il résume les votes et tire la conclusion des débats.

Qu'est-ce que cela si ce n'est pas présider? Vous comprenez surtout maintenant avec l'incertitude ministérielle où nous vivons et qui n'est pas nouvelle d'ailleurs dans la république puisque nous l'avons déjà eue de 1924 à 1926, le président de la République est l'homme qui reste, qui est toujours là devant les ministres qui passent - donc il a une autorité considérable de ce fait et cette autorité s'exerce d'une façon qui peut être utile à la République et au pays.

Le Cabinet

II - Le Cabinet

Nous arrivons maintenant à l'étude du "Cabinet". On appelle l'ensemble des ministres le "cabinet" parce que vous savez que sous l'ancien régime les ministres se rendaient au lever du roi, il y avait une étiquette que Louis XVIII et Charles X avaient gardée. Les personnages importants venaient au lever du roi, en réalité le roi se levait, faisait sa toilette et se recouchait pour recevoir, mais avant d'entrer dans la chambre du roi, les ministres se réunissaient dans un petit cabinet attenant à la Chambre d'apparat, et là ils délibéraient entre eux, cela faisait le conseil de cabinet.

Pourquoi parle-t-on du Cabinet?

Qui nomme les Ministres?

1) Nomination des ministres

Ils sont nommés et révoqués par le président de la République. La nomination des ministres est comme tous les actes du président de la République soumis au contreseing, c'est-à-dire que toute nomination des ministres doit être contresignée par le président du conseil ou par un autre ministre, cela donne lieu à certaines difficultés attendu qu'un président du conseil renversé doit contresigner la nomination de son successeur, cela suppose par conséquent qu'il approuve la nomination de son successeur, qu'il en prend la responsabilité, c'est un peu absurde. D'ailleurs, au lendemain du succès des 363 députés, au 16 Mai, lorsque le duc de Broglie dut s'en aller, il refusa de signer la nomination de M. Dufaure qui lui succédait, ce fut le duc Decazes, alors ministre des affaires étrangères, qui dut signer.

Nécessité du contreseing

Révocation des ministres par le Président de la République

Le président de la République a le droit de révoquer les ministres, mais les cas de révocations formelles sont rares, il y eut le précédent célèbre de Chateaubriand par Louis XVIII qui n'aimait pas Chateaubriand d'ailleurs Chateaubriand avait insinué que Louis XVIII qui avait la prétention d'être lettré, était jaloux de lui.

Exemple de Chateaubriand

Chateaubriand s'insurgeait contre les décisions de son président du conseil, et lorsque de Villèle proposa la conversion des rentes, Chateaubriand fit une campagne acharnée dans les couloirs de la Chambre contre cette conversion. Villèle ne fut pas content, et il obtint du roi le renvoi de Chateaubriand; ce dernier arrive au ministère des affaires étrangères et il va jusqu'à son bureau où il trouve une ordonnance royale nommant Villèle ministre des affaires étrangères "en

remplacement de notre sieur Vicomte de Chateaubriand". Il était révoqué tout simplement; il disait : "ils m'ont renvoyé comme un domestique qui aurait volé la montre sur la cheminée de son maître".

C'est le cas le plus net de révocation.

Martin du Nord
et Jules Simon

Il y a eu une révocation un peu étrange et mystérieuse du ministre de la justice Martin du Nord par Louis Philippe, puis il y a eu révocation indirecte, mais certaine de Jules Simon par Mac-Mahon, Jules Simon reçut une lettre de blâme de Mac-Mahon : "ce n'était pas une révocation mais une invitation à donner sa démission".

Recrutement des
ministres : ils
ne sont pas des
techniciens

Comment les ministres sont-ils recrutés ?

Dans le régime parlementaire le recrutement des ministres se fait parmi les hommes d'Etat; par conséquent pas de compétence technique. Car la fonction ministérielle consiste à faire prévaloir à la tête de divers départements ministériels la volonté populaire. et parlementaire; le chef du département ministériel n'a donc pas besoin d'être un technicien; en France, il est arrivé que nous ayons eu un général au ministère de la guerre et un amiral à la Marine, mais cela ne s'est pas produit en Angleterre, ce sont toujours des hommes d'Etat, députés ou pairs qui sont à la tête des ministères, même militaires.

Remarquez que cette incompétence technique des ministres n'est pas le propre de la république parlementaire, par exemple, qui est ministre de la marine dans le ministère Polignac? Le Préfet de la Gironde, le baron d'Haussez.

Vous voyez donc bien qu'il n'est pas nécessaire pour être ministre des travaux publics d'être ingénieur, d'être instituteur pour être ministre de l'instruction publique, etc...

On peut dire que les grands ministres ont rarement été des techniciens, et que Richelieu qui fut un grand ministre, était membre du clergé et pourtant il a rempli toutes les fonctions ministérielles qu'on pouvait remplir.

Le Gouvernement par amateurs, cela ne veut pas dire évidemment qu'il faut être un incapable, mais il faut comprendre, savoir ordonner, il faut l'autorité et le caractère.

2) Composition
du ministère

Comment est composé le ministère ?

Nous avons dans les ministères trois éléments :

- 1° - Les ministres,
- 2° - les sous-secrétaires d'Etat,
- 3° - les commissaires,

1° Les ministres

1° - Les ministres sont des personnages qui sont

à la tête d'un département ministériel, on les appelle ministres à portefeuille.

Les ministres de la Marine, des affaires étrangères, etc.. sont des ministres à portefeuille, mais il y a aussi des ministres sans portefeuille, ceux-là participent aux délibérations du conseil des ministres, mais n'ont pas d'autre attribution.

Il y a des ministres sans portefeuille dans deux cas.

Ministres sans
portefeuille

D'abord le président du conseil peut être sans portefeuille et se charger de la direction générale de la politique, afin d'assurer cette unité d'action gouvernementale qu'on considère comme tellement importante qu'il ne doit pas faire autre chose. M. Poincaré a essayé d'être président du conseil sans portefeuille, mais son expérience l'a vite dégouté de cette fonction. En effet, c'est une situation un peu illusoire attendu qu'il n'a ainsi aucune autorité effective. il ne nomme pas de fonctionnaires, il ne confère pas de décorations, il n'a pas de crédits. L'expérience n'a pas été poursuivie et la plupart des présidents du conseil veulent avoir un portefeuille donnant l'autorité du pouvoir dans un département ministériel.

Il y a aussi les ministres sans portefeuille, lors que tous les départements ministériels étant pourvus de chefs, il est nécessaire d'avoir dans le conseil des ministres des représentants des autres partis, cela est arrivé pendant la guerre, quand on a voulu avoir un ministère comprenant un représentant de toutes les nuances de la Chambre, alors on avait pris Denys Cochin à droite, et à gauche M. Jules Guesde, qui furent ministres sans portefeuille. Toute leur fonction consistait à participer aux délibérations du conseil des ministres.

2° Les sous-se-
crétaires d'
Etat

2° - Le second élément du cabinet, c'est le sous secrétaire d'Etat qui devait être appelé en langage moderne, sous-ministre, expression qui ne sonne pas aussi bien.

Il y a plusieurs espèces de sous-secrétaires d'Etat, il y a le sous secrétaire d'Etat avec attributions et sans attributions.

Celui qui est placé à la tête d'un service, comme le sous-secrétaire d'Etat aux Beaux-Arts est à la tête d'un bureau, a des promotions à faire, des décorations à distinguer, bref, c'est une espèce de ministre de second plan.

Mais souvent il y a des sous-secrétaires d'Etat qui sont placés à côté du ministre là où le ministre suffit, par exemple à l'Agriculture, le ministre suffit pour diriger ce département ministériel, alors le sous-

secrétaire d'Etat signe la correspondance qui ne comporte pas de décision, c'est-à-dire les lettres aux députés, etc.. M. Lefèvre fut secrétaire d'Etat aux finances, mais il partit en faisant claquer les portes, et il dit dans un journal "il est ridicule qu'on donne une fonction qui ne correspond à aucune occupation réelle, dans ces conditions je m'en vais".

Mais on nomme souvent des sous-secrétaires d'Etat parce que cela fait plaisir à quantité de gens, qu'on appelle alors M. le Ministre, et puis cela établit plus solidement la base parlementaire du gouvernement. Quel est l'idéal ? C'est celui de l'Angleterre où le cabinet comprend une quantité de personnages, une centaine environ, vous comprenez que dans ces conditions, le gouvernement n'a rien à craindre de ses amis, puisqu'une grande partie fait partie du gouvernement, ce qui est dangereux pour le ministère, ce n'est pas l'opposition, car on la connaît ce sont les amis, donc plus on prendra dans la majorité, plus l'assise parlementaire sera solide.

On dit aussi que la fonction de sous-secrétaire d'Etat est un apprentissage pour les futurs hommes d'Etat, etc., mais dans tout cela il n'y a qu'une parcelle de vérité, la vérité c'est qu'il faut asseoir parlementairement le gouvernement.

3° Les commissaires

3° Les commissaires - C'est une chose nouvelle depuis la III^{ème} République, Ce sont des personnages dont la fonction est assez difficile à définir juridiquement, nous avons eu un commissaire à la propagande aux affaires étrangères, M. Daniélou, nous avons assisté à une interpellation un peu dérisoire d'un collègue du même département que M. Daniélou, qui était son adversaire politique, parce que M. Daniélou se faisait appeler ministre dans les banquets.

Nous avons eu aussi le commissaire à l'éducation physique et des sports, qui fut M. Bénazet et ensuite M. Henry Paté, vice-président de la Chambre. un commissaire au tourisme, dont le dernier fut M. Gourdeau.

Compatibilité de cette fonction avec celle de député

Plusieurs questions se sont posées à ce sujet. Un commissaire qui est député peut-il entrer au Sénat pour y parler au nom du Gouvernement? On a décidé que, non, en principe, mais un commissaire peut recevoir un décret de commissaire du gouvernement du président de la République et charger ce commissaire d'assister aux débats du Sénat pour le gouvernement.

Est-ce une fonction compatible avec le mandat législatif? Là encore la difficulté a été tournée: le commissaire ne reçoit pas de traitement, il reçoit une indemnité pour sa fonction, pour sa représentation son bureau, son personnel de cabinet, etc...

L'homogénéité
du ministère
(ou solidarité
ministérielle)

Le ministère est homogène, cela veut dire que dans le régime parlementaire, les ministres doivent avoir la même opinion politique et dans le système classique tel qu'il a fonctionné en Angleterre, les ministres doivent appartenir au même parti, mais à raison de l'évolution politique qui s'est produite en France et en Angleterre, la notion de l'homogénéité ministérielle a varié et on dit simplement que tant qu'ils sont au pouvoir, les ministres sont censés avoir la même opinion.

Le ministère le plus hétérogène connu fut celui de Waldeck Rousseau, Waldeck Rousseau était considéré aux environs de 1900 comme "L'empereur des modérés", lorsqu'il y eut des troubles provenant notamment de l'affaire Dreyfus, Waldeck Rousseau constitua un ministère de défense républicaine dans lequel il fit entrer des éléments jusque là opposés, des modérés comme M. Georges Leygues, des radicaux comme M. Caillaux, enfin, ce qui est plus remarquable, le général de Gallifet qui fut un familier de Napoléon III un fidèle de ce qu'on appelait alors avec exagération "les orgies impériales", qui consistaient en comédies de sociétés, petits jeux, etc... Ce qui était plus important c'est que Gallifet avait réprimé la Commune, et cela sans douceur. Gallifet était considéré comme le boucher de la Commune, et, à côté, il prend Alexandre Millerand, qui était à cette époque un jeune militant du socialisme réformiste.. Et ce fut véritablement un grand ministère.

Le conseil de
Cabinet et le
Conseil des
Ministres

Les ministres forment un conseil, et c'est là une des caractéristiques du gouvernement de cabinet, je vous ai indiqué que dans le régime du gouvernement personnel, notamment dans la république présidentielle, les ministres ne forment pas de conseil. Le conseil c'est une assemblée délibérante, une autorité délibérante qui est prévue par la Constitution; par exemple les Conseillers d'Etat sont nommés et révoqués par décret au conseil des ministres. Il y a des actes qui doivent être faits par ce conseil des ministres; c'est une assemblée qui vote à la majorité et alors nous trouvons deux espèces de réunions de ministres:

les conseils de cabinet qui sont des réunions de ministres sous la présidence du président du conseil, et les conseils de ministres qui sont des réunions de ministres sous la présidence du président de la République.

Il résulte de ces deux espèces de réunions que lorsque l'on arrive devant le conseil des ministres, les décisions sont déjà presque arrêtées.

Casimir Périer est resté célèbre par l'énergie qu'il mit à défendre contre le roi Louis Philippe

Le conseil des ministres est prévu dans les constitutions.

Qui entre au Conseil des Ministres?

Les délibérations du Conseil des Ministres sont secrètes

Le Président du Conseil

C'est là une institution coutumière

la liberté des ministres de se réunir en conseil de cabinet, hors la présence du roi.

La Constitution qui ne parle nulle part du président du Conseil, prévoit cependant le conseil des Ministres. Aussi, l'art. 4 de la loi du 25 Février, porte que les Conseillers d'Etat sont nommés et révoqués, "en conseil des ministres".

Au conseil des Ministres entrent, en principe, les ministres avec portefeuille et les ministres sans portefeuille, c'est-à-dire que les sous-secrétaires d'Etat n'y sont pas nécessairement admis, à l'heure actuelle ils n'y entrent pas, toutefois, si une affaire de leur compétence survient, le ministre peut amener son sous-secrétaire d'Etat.

Le Président de la République préside le conseil des Ministres

Il y a quelque chose d'un peu particulier à ce sujet, c'est le secret des délibérations du conseil des ministres, à ce conseil il n'y a pas de procès verbaux, personne ne peut prendre de note. Un jour on avait fait comparaître devant le conseil des ministres le maréchal Foch assisté du général Weygand, et comme le général Weygand s'appretait à prendre des notes on l'en empêcha.

C'est une règle qui vient d'Angleterre, il y a des ministres qui furent décapités pour avoir dit ce qui s'était passé au conseil des Ministres, il fut donc décidé que personne ne saurait rien, Il n'y a donc pas de procès verbal.

Au lendemain de la révolution de Juillet, on prit la règle qu'il n'y aurait pas de procès verbal, ni de registre ou de compte-rendus des délibérations.

Les ministres ont un chef qui prend en Angleterre le nom de Premier, et en France le nom de Président du Conseil.

Alors que la constitution parle du Conseil des Ministres, nulle part il n'est fait allusion dans son texte au président du conseil, de sorte qu'on a pu dire que l'institution du président du conseil est une institution anti-constitutionnelle, et M. Poincaré s'est amusé à soutenir cette thèse de l'anticonstitutionnalité de la présidence du conseil.

En effet, la constitution est muette, seulement, je vous ai dit que notre constitution est simplement coutumière, traditionnelle, en un mot, elle rappelle toutes les traditions du régime parlementaire, or, dans le régime tel qu'il a été transmis d'Angleterre, il y a un président du conseil, un premier ministre.

Il faut ajouter que dès la mise en oeuvre de la Constitution de 1875, en 1876, le premier ministère constitué par le Maréchal de Mac Mahon eut un président

du conseil M. Dufaure par conséquent il semblait aller de soi que le ministère avait un président.

Chef du Gouvernement et chef de l'Etat

Vous voyez donc ce que j'ai appelé le "bicéphalisme gouvernemental", le gouvernement à deux têtes, il y a un chef de l'Etat qui est le président de la République, et un chef du gouvernement c'est le président du conseil, naturellement cette situation doit entraîner des frictions inévitables, qui est le plus fort ? Cela dépendra des circonstances.

Quand le président du conseil est M. Clémenceau, c'est M. Clémenceau qui est le plus fort, quand c'est un homme comme M. Sarrien, un homme de tout repos, le président de la République et le président du conseil s'entendent, et si le président de la République est un homme énergique c'est lui qui sera le chef.

Nombre des ministres

Combien y a-t-il de ministres ?

Ici une règle traditionnelle, et une tentative de réglementation. La règle traditionnelle c'est que le président de la République et le président du conseil organisent comme ils le veulent le gouvernement, et prennent autant de ministres qu'ils le veulent.

La tradition veut que le ministère soit librement composé par le chef de l'Etat et le président du Conseil

On parle en ce moment d'une crise sans précédent, mais c'est faux, c'est une crise seulement, et la crise c'est l'état normal de notre histoire, aux environs de 1801 le ministre d'Angleterre disait : "L'Angleterre est finie", en 1871, la France était dans une période assez trouble, étant donnés les événements qui venaient de se passer, voyez également la situation à la mort de Louis XIV, puis la Terreur, puis la mort de Louis XVI, il y a eu, vous le voyez, des périodes de crise autrement graves que la période actuelle.

Donc, tous ceux qui doivent gouverner en temps de crise doivent en avoir les moyens, voilà la règle, On n'a jamais abusé de l'abondance de ministres, sauf lorsque l'abus a été interdit.

Tant que le président de la République et le président du conseil ont été libres de fixer les ministres, cela a été très bien, mais lorsqu'on a entendu réglementer la question, on a abusé du nombre des Ministres.

La loi du 20 Juin 1920 prescrit que le nombre et les attributions des ministres ne peuvent être changés que par une loi.

Ainsi, de 1910 à 1914, il y avait 12 ministres et 4 sous-secrétaires d'Etat, l'inflation ministérielle est donc postérieure à la guerre, le ministère Tardieu comptait 30 ministres et sous-secrétaires d'Etat, et cependant nous avons une loi du 20 Juin 1920 qui dit que le nombre et les attributions des ministres ne peuvent être changés que par une loi.

Cet article a été voté dans des circonstances

Circonstances
dans lesquelles
a été votée
cette loi

assez particulières. M. Louis Marin proposa l'amendement à la loi de finances sur le nombre et les attributions des ministres, le président de la Chambre a dit "pas d'opposition, accepté", c'est ainsi qu'une grande règle constitutionnelle a été changée.

Remarquez que ce n'est pas la première, ni la dernière fois qu'on emploie cette procédure extraordinaire, puisque le 30 Décembre 1932, devant des banquettes vides, fut votée la loi sur la liberté individuelle qui s'est montrée immédiatement inapplicable.

M. Louis Marin fait donc voter cette réglementation des ministres, mais elle n'a jamais été appliquée. Tous les ministres qui se succèdent s'entendent reprocher de n'avoir pas observé cette loi et chacun à son tour la viole.

On a multiplié à l'infini le nombre des ministres, et M. Chéron qui avait dit au Sénat au nom de la Commission des Finances qu'on devait appliquer cette loi, a fait partie d'un ministère où il y avait 30 membres du gouvernement, et ceci est très fréquent

C - Les règles du gouvernement parlementaire

Principe : é-
quilibre des
pouvoirs

La constitution de 1875 adopte le régime parlementaire par ces mots "Les ministres sont responsables". Quelles sont donc les règles du régime parlementaire?

Comme je vous l'ai indiqué, ce sont des règles d'équilibre entre le parlement et le gouvernement, pour que cet équilibre soit réalisé, il faut une certaine action de la Chambre sur le gouvernement. C'est ce que nous appelons l'équilibre des pouvoirs, et ce que les Américains appellent la balance des pouvoirs ou aussi le système des freins et contrepoids.

I-Action du
Gouvernement
sur le Parle-
ment

I - Action du gouvernement sur le Parlement

1° Choix normal
des ministres
dans le Parle-
ment.

1°- Les députés peuvent être et sont normalement pris dans les Chambres; par conséquent, ils peuvent être députés ou sénateurs et ils le sont normalement; c'est une règle qui vient d'Angleterre, où la fonction de ministre est compatible avec celle de membre du parlement; aux Etats-Unis, par contre, un membre du Congrès, -(de la Chambre des représentants ou du Sénat) ne peut pas être secrétaire ou président des Etats-Unis.

Exceptions

Il y a quelques exceptions; à plusieurs reprises, le ministre de la guerre a été un général, le ministre de la Marine a été un amiral, il y a eu aussi certaines tentatives tout à fait remarquables;

Flourens et Hanoteaux qui étaient fonctionnaires ont été ministres des Affaires Étrangères, Picard qui était président de section au Conseil d'Etat a été ministre de la Marine, on se demande d'ailleurs pourquoi (C'était une fantaisie de M. Clémenceau) M. François Marsal n'était pas encore député quand il fut ministre; Loucheur a été sous-secrétaire d'Etat aux Armements avant d'être député. Ricard a été ministre de l'Agriculture dans les mêmes conditions dans le ministère de M. Alexandre Millerand en 1920.

M. Millerand à ce moment a pris M. François Marsal, M. Ricard, M. Ogier (fonctionnaire au ministère de l'Intérieur qui fut ministre des régions libérées) enfin un sous secrétaire d'Etat à l'enseignement technique, Il aurait trouvé dans le Parlement des hommes de cette envergure, mais on lui reproche surtout d'avoir été devant le Parlement sans le voir.

Donc en principe des parlementaires, exceptionnellement des non parlementaires.

2ème règle - Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres - C'est-à-dire que la qualité de ministre donne le droit d'entrer dans les Chambres; un député ministre entre au Sénat, un Sénateur ministre entre à la Chambre, un ministre qui n'est ni député, ni sénateur, entre dans les deux Chambres.

Au contraire, je vous ai indiqué qu'un Ministère en Angleterre doit comprendre des membres des deux assemblées, S'il n'y avait par exemple pas de représentants de la Chambre des Lords le Gouvernement n'aurait pas d'organe dans cette Chambre Haute. Jusqu'à cette période, cette règle n'avait pas donné lieu à des difficultés, mais un jour il y eut un ministère travailliste, ce qui peut se traduire -avec combien de nuances-"ministère socialiste" (je dis "combien de nuances") parce que les travaillistes anglais sont royalistes, cléricaux, militaristes, ce qui n'a rien de commun avec les socialistes de tous les pays) la Chambre des Lords d'Angleterre ne renfermant pas de travaillistes, il a fallu trouver un travailliste qui put entrer à la Chambre des Lords, ou un Lord qui consentit à se faire travailliste.

On a eu les deux, on a surtout créé des pairs travaillistes, opération qui n'est pas extrêmement facile, parce que 1°- le simple particulier qui est nommé à la Chambre des Lords doit changer de nom, il doit s'affubler d'un titre de noblesse, d'autre part, il doit s'habiller avec des souliers bas, des culotte courtes, un chapeau à plumes, etc...et 2° les travaillistes se sont dit que s'ils nommaient un camarade à la Chambre des Lords, celui-ci pourrait devenir réactionnaire et perdre tout le parti. de plus si ce

2° Les ministres entrent dans les Chambres.

Régime spécial de l'Angleterre
Les ministres n'entrent que dans la Chambre dont ils sont membres

Le pair travailliste

travaille à des enfants, ces enfants hériteront de leur père et il était sûr que ces enfants seraient réactionnaires.

M. Mac Donald a donc choisi parmi les travailleurs un homme assez âgé, n'ayant pas d'enfants, et n'étant pas susceptible d'en avoir, comme cela l'hérédité n'était pas possible. Et cet homme qui s'occupe de questions sociales est Sydney Webb, qui accepta de revêtir le costume de Lord et d'abandonner théoriquement le nom de Webb pour s'appeler Lord Pasfield; il a joué son rôle, mais sa femme qui collabora avec lui Mme Béatrice Webb ne changea jamais son nom.

3° Droit de parole des ministres devant les Chambres

Ils parlent quand ils le demandent.

3° Règle - Les ministres ont le droit de parler dans les Chambres et de prendre part aux débats. Le Ministre sénateur à la Chambre et le ministre député au Sénat et les ministres non députés ni sénateurs dans les deux Chambres ont non seulement le droit de parler, mais encore ils doivent être entendus, quand ils le demandent" (loi 16 Juillet 1875, art.6) c'est-à-dire qu'ils ne sont pas assujettis à l'inscription et au tour de parole, ceci doit être naturellement entendu d'une manière raisonnable, parce que si on avait réglementé cela, le résultat n'aurait rien donné, un ministre demandant la parole pour un quart d'heure, au bout de ce laps de temps n'avait qu'à la redemander et ceci indéfiniment.

J'ai d'ailleurs soutenu qu'on ne pouvait pas réglementer cette question et M. Bracke au nom du parti socialiste a soutenu le contraire.

Mais à ce sujet, il y a eu des cas où le ministre a demandé à parler alors que le scrutin était déjà ouvert.

Véritable caractère de ce droit

Ce droit de parole à tout moment est une règle importante qu'il ne faut pas considérer comme l'application d'un privilège de parole, les ministres ont et doivent avoir la direction des débats parlementaires. En effet, quand il n'y a pas de ministres au banc des ministres, la Chambre ne travaille pas; c'est pourquoi lorsque le ministère est démissionnaire, la Chambre ne se réunit pas.

Le travail d'une assemblée dépend de la qualité du gouvernement et de son autorité sur les débats parlementaires, Il y a bien des ministères qui ont oublié cette direction de l'assemblée et notamment M. Millerand, qui a oublié qu'il y avait une Chambre, on ne l'y voyait jamais.

4° Action du Président de la République sur les sessions.

4ème règle - le président de la république a action sur les sessions des Chambres, c'est une idée que je vous ai déjà exposée, à savoir que le Président de la République convoque les Chambres,

les clôt, peut les ajourner, etc...

5ème règle - Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat dissoudre la Chambre des Députés, le Sénat ne peut pas être dissout, La dissolution c'est la révocation en masse de tous les députés, ils doivent ensuite revenir devant le suffrage universel.

En 1875, la Commission des Trente avait préparé un texte d'après lequel le président de la République peut dissoudre la Chambre, mais le maréchal de Mac Mahon a eu peur de cette attribution si importante, et il a exposé ce raisonnement que l'histoire a trouvé absurde, il a dit : "moi tout seul, Président de la République, je n'oserai jamais prendre une décision aussi importante que de révoquer tous les députés, alors je demande à m'appuyer sur le Sénat".

Que s'est-il produit? C'est que cette nécessité de l'autorisation du Sénat rend le droit de dissolution à peu près vain dans les mains du Président de la République, en effet, lorsque le Président de la République a l'intention de dissoudre la Chambre, il faut qu'il adresse un message au Sénat, et on devine les 600 députés venant prendre d'assaut le Palais du Luxembourg, ils peuvent d'ailleurs dire aux Sénateurs " si vous nous jouez ce mauvais tour aux prochaines élections sénatoriales, nous vous combattons".

De sorte que pratiquement l'avis conforme du Sénat rend vain le droit de dissolution du Président de la République.

M. Millerand a eu à plusieurs reprises l'idée de la dissolution, et devant sa difficulté a demandé la révision de la constitution pour supprimer la nécessité de l'avis conforme du Sénat à la dissolution de la Chambre. Je ne crois pas d'ailleurs, en l'état actuel des choses que jamais l'ouverture du Sénat pour la dissolution de la Chambre sera supprimée.

La Chambre une fois dissoute, les élections doivent avoir lieu dans le délai de 2 mois.

La dissolution est l'acte qui a pour objet de donner la parole au peuple souverain, par conséquent c'est un acte démocratique, et elle n'a été mise en oeuvre qu'une seule fois au moment des événements du 16 Mai 1877, nous savons qu'à ce moment Jules Simon était ministre du maréchal de Mac Mahon alors président de la République pour 7 ans, et que le maréchal Mac Mahon effrayé des tendances de la Chambre (à l'heure actuelle ces républicains du 16 Mai nous apparaissent très réactionnaires) écrit à Jules Simon pour blâmer sa conduite et celui-ci remet sa démission au Maréchal de Mac Mahon.

3°-Droit du Président de la République de dissoudre la Chambre sur l'avis conforme du Sénat

Difficulté d'user de ce droit.

Élections consécutives à une dissolution

Les événements du 16 Mai 1877

Le Maréchal prend alors pour président du conseil le duc de Broglie qui a contre lui 363 députés. Sur les conseils du duc de Broglie, Mac Mahon ajourne la Chambre pour un mois et se disait qu'ainsi le gouvernement aurait la possibilité d'organiser les élections mais pendant ce temps les républicains s'organisaient de leur côté, ce procédé était donc un sabre à deux tranchants, et au bout d'un mois, on est obligé de rappeler les Chambres en session pour demander au Sénat le droit de dissoudre la Chambre.

Gambetta dit au duc de Broglie : "vous êtes un gouvernement de curés, etc.." le duc de Broglie répond "nous n'avons pas votre confiance, vous n'avez pas la nôtre".

Le Sénat donne l'autorisation de dissoudre la Chambre et la Chambre est dissoute.

Gambetta avait dit à la fin de l'un de ses discours : "il faudra se soumettre ou se démettre", et il fut poursuivi pour avoir offensé le président de la République, mais les élections arrivèrent avant la fin de la procédure et une fois les élections terminées la poursuite fut abandonnée.

Il y eut de la part du gouvernement une forte pression exercée sur les électeurs, Mac Mahon avait donné des instructions au pays et aux fonctionnaires, il avait révoqué une quantité innombrable de préfets, sous-préfets, procureurs de la République, substituts, mais, malgré cette pression administration formidable les 363 députés furent réélus.

Dans ces conditions Mac Mahon se soumit et il resta à la présidence de la République.

Il appela comme président du Conseil M. Dufaure et se soumit aux règles parlementaires. D'ailleurs, c'était assez puéril, il voulait être président de la République au moment de l'Exposition de 1879 qui marquait un redressement total de la France après les désastres de 1870-71. Une fois qu'il eut assisté à cette solennité, il prit prétexte d'un mouvement par les généraux qui lui étaient proposés par le ministère pour donner sa démission.

Il faut connaître ce 16 Mai 1877, ce ne fut pas comme on l'a dit un crime, un coup d'Etat, c'était un président de la République qui avait des idées qu'il a défendues et qui a été vaincu.

Parmi ces 363 députés, il y en avait qui s'en sont mordus les pouces dans la suite, notamment M. Etienne Lamy, prédécesseur de M. Doumic au recrutement perpétuel de l'Académie; il a dirigé le Correspondant, c'était un réactionnaire, conservateur, clérical, en 1877 il se dresse devant le Maréchal de Mac Mahon, et ensuite il tourne complètement à droite.

Importance de
cette date.

Ce fut une grande date de notre histoire parce que c'est une nouvelle classe qui arrive au pouvoir, c'est la fin des notables, ce ne sont plus les grands bourgeois qui sont à la Chambre, mais une nouvelle classe sociale.

6° Le Président
de la Républi-
que a l'initia-
tive des lois.

6ème règle - Le Président de la République a l'initiative des lois; nous aurons à voir qu'en ce qui concerne l'initiative des lois, nous avons une tradition républicaine, selon laquelle l'initiative appartient seulement aux membres du Parlement, c'est la tradition de 1791, de l'an III; à l'opposé, la tradition monarchique de l'an VIII, de 1814, de 1852, selon laquelle l'initiative appartient exclusive-
ment au gouvernement, et comme chaque fois qu'elle se trouve en présence d'une question controversée, la constitution de 1875, adopte une solution transaction-
nelle, elle partage l'initiative entre le gouver-
nement et le Parlement. Ce partage de l'initiative est apparu pour la première fois en France avec la charte de 1830 qui était plus démocratique que la charte de 1814.

Projets et
propositions
de lois

Les lois proposées par le gouvernement prennent le nom de projets de loi; les lois proposées par un député ou un sénateur prennent le nom de propositions de loi, mais il n'y a aucune différence entre elles.

II- Action du
Parlement sur
le Gouvernement

II- Le Parlement a une action sur le gouvernement

L'enquête par-
lementaire

Quels sont les moyens de contrôle parlementaire?

1°- l'enquête - La Chambre peut nommer une commis-
sion chargée de rechercher la vérité sur un fait
quelconque, exemple la commission d'enquête nommée
pour examiner la gestion de Camille Pelletan au minis-
tère de la Marine et l'enquête sur l'affaire Oustric.

Pouvoirs des
Commissions
d'enquête.

Il se pose ici une question juridique : Quels
sont les pouvoirs de la commission d'enquête?

La commission d'enquête va être obligée d'enten-
dre des témoignages, elle convoque des particuliers ou
des fonctionnaires, mais si ceux-ci refusent? C'est
dans ces conditions qu'a été votée la loi sur les pou-
voirs dits "judiciaires" de la commission d'enquête".

Elle porte :

a) Obligation pour les témoins convoqués de venir
témoigner

b) obligation de dire la vérité.

Remarquez que cette règle est assez grave et qu'
il est prévu des sanctions pénales.

Particularité
du témoignage
devant ces
Commissions.

Dans la procédure ordinaire, les témoins peuvent
mentir devant le juge d'instruction, parce qu'il faut
leur laisser le droit de se rétracter dans l'intérêt

de la vérité, on ne punit pas les témoins qui mentent devant le juge d'instruction, mais devant la juridiction de jugement le faux témoignage sera puni.

Au contraire, le faux témoignage devant la commission d'enquête est puni et nous avons vu plusieurs applications de cette idée.

L'affaire
Billiet, Ratier
(1924)

Au lendemain des élections de 1924 la commission d'enquête présidée par M. Renaudel enquête sur l'origine des fonds électoraux. Naturellement cette commission ne rechercha pas les fonds électoraux du parti radical, ou socialiste ou communiste, mais seulement des partis de droite ou de centre. Deux sénateurs, M. Billiet, (qui n'est plus sénateur) et M. Ratier, qui était président de l'Alliance Républicaine démocratique, ont été assignés devant cette commission d'enquête comme témoins, naturellement ils n'ont rien voulu dire alors Ratier et Billiet ont été traduits devant le tribunal correctionnel par application de la loi sur les pouvoirs judiciaires de la commission d'enquête et ils ont été condamnés à une amende.

Le substitut du procureur de la République a fait un réquisitoire qui se résumait ainsi : "M. Ratier j'ai la plus haute estime pour vous, à votre place j'aurais fait comme vous, je m'incline devant vos motifs, mais je demande que vous soyez puni, c'est l'application de la loi".

On a dit que cette loi sur les pouvoirs de la commission d'enquête était anti-constitutionnelle, à ce sujet il y eut une sorte de référendum auprès de différentes personnalités ; M. Berthélemy, notamment, a dit que cette loi était anticonstitutionnelle et que M. Ratier ne pouvait pas être condamné.

L'affaire
Oustric

De même à propos de l'affaire Oustric, M. Raoul Péret a été assigné devant la commission d'enquête pour témoigner, or, à ce moment M. Péret était poursuivi et la Chambre avait fait tout ce qui dépendait d'elle pour qu'il fut poursuivi. Mais la commission d'enquête assigne M. Péret comme témoin, alors j'ai dit "non, un individu qui est accusé ne peut être assigné comme témoin" C'était une vérité évidente".

2° - La question
aux ministres

2° - La question - C'est une demande de renseignements adressée à un ministre sur un acte de son administration.

Questions orales

Il y a deux sortes de questions : la question écrite et la question orale.

La question orale se caractérise par ceci : le député qui pose la question doit la poser simplement et il dispose d'un temps limité, un quart d'heure.

Il y a des séances spéciales, de la Chambre où les députés peuvent poser des questions.

En Angleterre, la question orale est très étendue et très pratique, au début de chaque séance, pendant une demi-heure, on pose des questions, 15, 20 questions; seulement, il n'y a pas de discours à ce sujet comme en France. On pose une question, le Gouvernement répond oui ou non, ou qu'il ne sait pas.

Questions écrites.

Il y a la question écrite qui a été imaginée en 1911 sur l'initiative de M. de Prestensé, homme curieux qui, étant en philosophie s'est engagé en 1870, a fait la guerre, puis a préparé son baccalauréat seul, il est devenu rédacteur de politique étrangère au Temps; il était d'origine protestante, mais s'était rallié au catholicisme comme organisation spirituelle, puis l'affaire Dreyfus a éclaté, il est passé à l'extrême gauche, au socialisme.

Ce système de la question écrite, était destiné dans son esprit à demander des indications sur la politique étrangère.

Cette question écrite sur un papier est remise au président de la Chambre, elle figure à l'Officiel à la suite du compte-rendu in extenso, et dans les 8 jours le ministre doit répondre ou dire qu'il ne peut pas répondre, ou demander un délai. La réponse figure également à l'Officiel.

Mais la question écrite n'a jamais servi aux renseignements sur la politique étrangère, elle sert surtout aux députés timides pour obtenir des renseignements de l'administration; une fois en possession de la réponse écrite, ces députés l'envoient à la presse locale de leur département, et ainsi ils ont l'air d'avoir fait une interpellation à la tribune de la Chambre.

Leur utilité

C'est aussi un système commode de consultation gratuite. Nous avons une législation extrêmement complexe, le moindre entrepreneur doit avoir un conseil juridique pour les questions fiscales, alors au lieu de s'adresser à un avocat, on s'adresse à un député, qui pose la question écrite et ainsi on a l'interprétation officielle de l'administration, si une difficulté surgit avec le contrôleur, on lui porte l'avis du ministre.

Mais naturellement, on est arrivé à poser ainsi des questions absurdes.

3° -L'interpellation

L'interpellation est beaucoup plus marquée que la question, voilà ses caractéristiques, elle ouvre un débat général c'est-à-dire auquel tous les membres de l'assemblée ont le droit de participer, et surtout elle est close c'est-à-dire qu'elle aboutit à un vote de l'assemblée, à une conclusion qui est exprimée dans une motion qui prend dans le langage parlementaire le nom "d'ordre du jour".

Elle est close par un vote sur une motion

Ce nom vient de la formule de la notion.

Qu'est-ce que l'ordre du jour ?

L'ordre du
jour

C'est le programme des travaux de la séance, "le menu intellectuel". Remarquez que dans cette notion l'assemblée, fait connaître son opinion sur les faits qui ont été allégués au cours de l'interpellation.

Divers ordres
du jour
(pur et simple
de confiance
et de défiance)

Nous avons l'ordre du jour pur et simple: "la Chambre passe à l'ordre du jour", c'est-à-dire qu'elle va s'occuper des questions qui viennent après sur le programme affiché à la porte de l'assemblée, et puis on a les ordres du jour motivés. Dans l'ordre du jour motivé, nous avons l'ordre du jour de confiance et l'ordre du jour de méfiance. "La Chambre confie-t-elle dans le gouvernement pour assurer une politique résolument républicaine et démocratique passe à l'ordre du jour"; ou bien: "la Chambre n'ayant pas confiance dans le gouvernement pour assurer une politique résolument républicaine ou démocratique passe à l'ordre du jour".

En général, l'ordre de méfiance n'est pas présenté sous cet aspect brutal, mais on dit: "La Chambre regrettant que le ministère n'ait pas pris les mesures", etc.. ou bien, très souvent aussi, il y a un ordre du jour déposé de confiance par un membre de la Chambre, alors le gouvernement décide qu'il l'accepte et on passe au scrutin; il peut se présenter d'autres motions (défiance ou ordre du jour pur et simple); il y a alors la question de priorité, et on vote sur la priorité, c'est-à-dire qu'on vote sur la question de savoir quel est l'ordre du jour qui viendra en premier.

Remarquez la différence entre l'interpellation et la question, un député pose une question, le ministre répond, le président: "l'incident est clos", par conséquent la question ne met pas en jeu l'existence du ministère, au contraire, l'interpellation met en jeu l'existence du ministère, puisque nous arrivons à voter sur un ordre du jour, par conséquent, si vous voyez la Chambre au moment d'une question, cela n'intéresse personne, mais lorsqu'il y a une interpellation, tout le monde est là pour voir comment les choses vont se passer.

Depuis plusieurs années l'interpellation est rarement le moyen de renverser un ministère, un ministère tombe sur une loi dont il a demandé le vote et que la Chambre ne vote pas, ou sur une loi que la Chambre combat et que le Gouvernement désire voir appliquer.

La question de
confiance

Comment sait-on que le gouvernement va tomber? Le gouvernement pose la question de confiance ou de cabinet: "si vous votez telle disposition, un autre gouvernement viendra me remplacer"; ou "si vous rejetez

telle disposition, nous ne pouvons plus assumer les responsabilités du pouvoir".

Vous avez vu ces jours-ci, c'est à la suite de diverses mesures que nous avons eu des ministères successifs, et on dit que le gouvernement va éviter de poser la question de confiance sur le fameux douzième pour éviter de nouveaux embarras.

Sanctions du
contrôle par-
lementaire:
la responsa-
bilité.

Quelles sont les sanctions du contrôle parlementaire ?

C'est la responsabilité politique, ici Messieurs, il faut que je vous indique que nous avons 3 sortes de responsabilités des ministres, et qu'elles sont définies non point par l'acte à l'occasion duquel la responsabilité est mise en jeu, mais par la sanction de la responsabilité.

1°-responsabi-
lité civile

1°- La responsabilité civile, c'est l'obligation de réparer le dommage qui a été causé, par exemple un ministre a dilapidé les fonds de l'Etat, il faudra qu'il rembourse le Trésor. Nous avons dans notre histoire le cas célèbre de la salle à manger de M. de Peyronnet, qui, étant garde des Sceaux à la fin de la Restauration, d'un gouvernement qui devait provoquer les journées de Juillet 1830, avait dans son budget un crédit pour le personnel des cours et tribunaux; il employa une partie considérable de ces fonds à se faire bâtir à la Chancellerie une magnifique salle à manger, qui d'ailleurs est toujours là, et n'est naturellement jamais utilisée parce que les ministres n'ont pas assez d'argent pour faire de grandes réceptions.

Exemples his-
toriques

Donc, vous le voyez, M. de Peyronnet, n'avait pas emporté la salle à manger, mais il avait détourné des fonds de leur destination primitive, après la révolution de Juillet, on veut faire rembourser M. de Peyronnet et on le poursuit, mais il n'y a pas de juridiction compétente en la matière.

Un autre cas, M. Caillaux, ministre du 16 Mai, réactionnaire et conservateur, demande un crédit pour faire reconstruire le pavillon de Flore aux Tuileries, il avait demandé 2 millions-or, soit 12 millions d'aujourd'hui, or, il dépensa 11 millions-or, on voulut qu'il rendit les 9 millions de différence, on a chargé le préfet de la Seine qui a pour mission de représenter l'Etat devant les tribunaux, mais le tribunal a déclaré n'avoir pas de juridiction compétente, dans ce cas c'est le tribunal civil de première instance qui statue. Mais vous comprenez la difficulté, le pavillon de Flore est toujours là et M. Caillaux n'avait pas les 9 millions..

2°-Responsa-
bilité pénale

2° - La responsabilité pénale: obligation de subir une peine dans sa personne ou dans ses biens : empri-

3° Responsabilité politique

sonnement, déportation, décapitation, amende.

3° - Responsabilité politique : obligation de se retirer quand on n'a plus la confiance de la majorité de la Chambre.

Voilà ce qu'est la responsabilité politique, qui est l'arme essentielle du régime parlementaire ou gouvernement de cabinet.

Nous ne pouvons pas définir ces responsabilités par les actes qui en sont l'occasion. Voilà par exemple un ministre qui détournerait des fonds publics de leur destination, il les détournerait d'une façon solennelle, alors 1° responsabilité civile, il est obligé de restituer, 2° responsabilité pénale, il sera condamné, 3° responsabilité politique, il est obligé de s'en aller.

La responsabilité politique entre dans la définition du régime parlementaire; c'est le chef de l'Etat qui donne la vie au cabinet, c'est la Chambre qui retire l'existence à ce même ministre. Il faut que le Ministère soit en accord permanent avec la majorité des Chambres.

Son importance: elle est la marque du régime parlementaire

Ceci résulte dans la constitution de 1875 de ces mots : "ils sont responsables." Mais dans les constitutions savantes comme celles de Weimar, la responsabilité politique est défiante, pour le cabinet, elle porte l'obligation d'être, en accord avec la majorité du Reichstag. obligation méconnue faite par Hitler. Le chancelier Hitler a prononcé la dissolution du Reichstag espérant avoir une majorité favorable dans le nouveau Parlement, mais il a annoncé que s'il n'a pas la majorité il s'en passera. D'ailleurs, il l'a obtenue. Par conséquent, nous avons en Allemagne, une situation inquiétante pour l'Allemagne attendu que nous avons une atmosphère de guerre civile, comme l'ont fait remarquer les chefs du parti catholique, et inquiétante pour nous aussi parce que la dictature qui naît nécessairement du désordre général, de la désobéissance des fonctionnaires, de l'impuissance du régime parlementaire, a besoin pour se maintenir d'entretenir perpétuellement le peuple dans une espèce d'esprit d'enthousiasme, il faut donc trouver un motif d'enthousiasme, le parti hitlérien a l'enthousiasme anti-Marxiste; le marxisme, le socialisme doit mourir.

Elle n'existe pas dans les dictatures

Tant que cela se passe chez les Allemands, nous marquons les coups, mais s'il plaisait à ces messieurs d'inscrire que c'est la France qui doit mourir ce serait plus désagréable.

La dictature de Kémal Pacha a imaginé de construire une capitale sur un plateau désertique, d'y faire un lac d'y planter des forêts, puis un jour on a supprimé la coiffure traditionnelle, le fez, remplacé par la

casquette anglaise, et s'il y en a qui maintiennent la coiffure traditionnelle, on les pend. On a supprimé l'alphabet turc, l'usage de l'arabe vulgaire dans les cris au haut des minarets. On a fait ainsi une quantité de réformes, jusqu'au jour où la dictature de Kémal Pacha déclarera qu'on entretiendra l'enthousiasme contre les nations étrangères..

La "solidarité"
du cabinet

La responsabilité politique est solidaire, les ministres sont solidairement responsables pour les actes du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels.

Cela vient de ce que les ministres doivent être en principe homogènes et que les actes du gouvernement émanent du gouvernement comme ensemble puisque les actes du gouvernement sont délibérés en conseil des ministres, par conséquent, lorsqu'il y a désaccord sur une question de politique étrangère, ce n'est pas le ministre compétent qui tombe, mais le gouvernement tout entier, en matière de finances, c'est la même chose.

Responsabilité
individuelle
des ministres.

Mais la constitution dit que les ministres sont individuellement responsables de leurs actes personnels. Il faut supposer qu'il s'agit d'actes qui n'ont pas été délibérés en conseil des ministres. Il y a le cas de M. Darlan, qui fut Garde des Sceaux, et qui avait autorisé un magistrat à prêter serment par téléphone; à ce moment cela parut une chose tellement extraordinaire que M. Darlan dut donner sa démission.

Exemples

Ily eut des circonstances plus tragiques : au lendemain de l'affaire Dreyfus, au moment du ministère Combes, il y avait en France une atmosphère assez trouble, notamment M. Combes avait imaginé de répandre dans le pays un système de délation; il y avait dans chaque commune ce qu'on appelait le délégué administratif à côté du maire, chargé de faire des rapports sur l'ensemble des citoyens afin de frapper ceux qui n'étaient pas tout à fait favorables au régime et de favoriser au contraire ceux qui marquaient du zèle, c'était assez triste. Il y avait entre autre au Ministère de la guerre deux registres, un registre intitulé : Corinthe où étaient portés les officiers bien notés, c'est-à-dire républicains, et un registre Carthage où étaient portés les officiers mal notés. Cette tenue des registres était assurée par un nommé Vadecart qui était un employé supérieur, franc-maçon qui donnait des renseignements sur tous les officiers. Le scandale a éclaté et l'affaire fut portée devant la Chambre dans des conditions dramatiques, puisque M. Syveton gifla le général André au banc des ministres et qu'à la suite de différentes autres questions privées Syveton se suicida en se mettant la tête dans sa

cheminée à gaz.

Le général André dut donner sa démission, mais peu après le ministère Combes tomba.

Ceci s'appelle le débarquement, on appelle débarquer un ministre l'obliger à donner sa démission; d'ailleurs, ce débarquement est toujours l'annonce du naufrage prochain du ministère entier.

Par conséquent, la responsabilité individuelle est mythique, exceptionnelle, la règle c'est la responsabilité des ministres solidaires.

Le Sénat peut-il renverser les ministres?

Nous avons la question de savoir si le Sénat peut renverser le ministère. C'est la question de la responsabilité des ministres devant le Sénat, c'est une question d'école, la question ne se pose pas en pratique parce que le Sénat a prouvé son droit en l'exerçant. M. Bourgeois représentait alors le radicalisme, c'était un homme extrêmement modéré, un des hommes éminents de la République, il avait la confiance de la Chambre, il n'avait pas celle du Sénat. L'expédition de Madagascar avait eu lieu et il s'agissait d'obtenir la régularisation de crédits pour cette expédition. Le Sénat refuse les crédits et M. Bourgeois s'en va devant la Chambre et lui dit : "La tradition républicaine veut que le gouvernement soit responsable devant la Chambre seule". La Chambre donne à M. Léon Bourgeois ce témoignage de confiance mais le Sénat refuse toujours les crédits. Remarquez qu'il s'agissait seulement d'une régularisation de crédits, mais le Sénat a refusé et M. Bourgeois a dû donner sa démission en 1894.

En fait, il exerce ce droit

Depuis la question ne s'est pas posée.

En droit, rien ne s'y oppose

La constitution dit : "les ministres sont responsables devant les Chambres", c'est-à-dire le Sénat et la Chambre des Députés, oui, mais on dit, cette formule était celle de la charte de 1814, or, à cette date on n'admettait pas que les ministres fussent responsables devant la Chambre des Pairs; - oui, mais on peut répondre que sous la Restauration et en Angleterre, les pairs et les lords étaient héréditaires, tandis qu'aujourd'hui les sénateurs sont élus.

Ce qui est vrai, c'est que pour reprendre une expression de Royer Collard, "le Sénat n'est pas l'arène où se dispute le pouvoir". Ce n'est pas le centre de la vie politique française. La vie politique française a son centre à la Chambre des Députés, il en résulte que les hommes qui veulent gouverner et jouer un rôle dans la vie politique du pays vont à la Chambre et même dans certains cas, des sénateurs ont abandonné le Sénat pour aller à la Chambre (M. Herriot et M. de Monzie)

Par contre, certains députés sont partis au Sénat

où ils se trouvaient plus tranquilles et pour 9 ans, et puis on n'a pas la masse des électeurs sur le dos.

C - Fonctions du Parlement et du Gouvernement

C-Fonctions du Parlement et du Gouvernement

1°- La confection de la loi

Deux systèmes possibles

Nous allons maintenant étudier les fonctions du Parlement et du Gouvernement.

La législation ou confection de la loi.

Nous avons deux types de procédures de la confection de la loi: deux types traditionnels : le type à prédominance parlementaire, le type à prédominance gouvernementale.

Le type à prédominance parlementaire, nous l'avons par exemple dans la constitution du 5 Fructidor de l'an III, l'initiative appartient au Parlement (le conseil des Cinq Cents), dans l'élaboration de la loi, le gouvernement ne joue aucun rôle et lorsque la loi a été définitivement votée par le Parlement le gouvernement n'a rien à faire.

A l'opposé, nous avons le type à prédominance gouvernementale; constitution de l'an VIII, charte de 1814.

En quoi consiste alors la procédure législative? L'initiative appartient à l'exécutif seul.

Dans le régime de l'an VIII, seul le 1er consul ou l'empereur pouvait proposer une loi; lorsque la loi était votée, elle n'était définitive que si le gouvernement lui donnait sa sanction.

Sous la Restauration, en 1814, le roi seul a l'initiative: "proposer les lois c'est régner, dit M. de Sèze. Les Chambres ne peuvent pas modifier la loi proposée par le gouvernement et à tout moment le gouvernement peut arrêter l'activité des Chambres en retirant le projet de loi.

Lorsque les Chambres ont voté le projet de loi, le projet n'est encore rien tant que le gouvernement n'a pas donné sa sanction au projet, c'est-à-dire tant que le gouvernement n'a pas revêtu le projet de cette formule sur laquelle j'appelle votre attention: "la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés ont voté et nous ordonnons ce qui suit..." Par conséquent, les Chambres ont approuvé quelque chose mais l'ordre émane de l'exécutif.

Constitution de 1875 : solution intermédiaire

Voici la procédure à prédominance gouvernementale. La constitution de 1875 a pris une décision intermédiaire entre cette tradition démocratique et cette tradition royale : "l'Initiative est partagée entre le gouvernement et les membres de chacune des Chambres".

La loi proposée par le gouvernement c'est le

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

Répétitions Écrites et Orales

S

Initiative
partagée

projet de loi, proposé par un sénateur ou un député, c'est une proposition de loi.

Ce partage de l'initiative nous l'avons vu dans notre histoire constitutionnelle avec la charte de 1830; la loi étant déposée par un projet ou une proposition, le gouvernement doit diriger le travail législatif, je vous ai indiqué que les ministères ont leurs entrées dans l'une et l'autre Chambre et qu'ils ont la parole quand ils la demandent.

Lorsque la loi a été enfin votée dans l'une et dans l'autre Chambre, il reste au Gouvernement des attributions importantes :

Promulgation
par le prési-
dent de la Ré-
publique

1° - Le président de la République promulgue la loi. Il y a là une institution traditionnelle qui pourrait disparaître sans inconvénient, c'est la promulgation de la loi, acte solennel par lequel le chef de l'Etat constate l'accord des Chambres et l'existence de la loi. La formule de la promulgation est la suivante : "Le Sénat et la Chambre des Députés ont voté, le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit : "Par conséquent c'est un peu comme un acte de l'Etat civil

Publication
par le Prési-
dent de la
République
Moment auquel
la loi devient
obligatoire

2° - Le Président de la République publie la loi. Il la publie au Journal Officiel. Cette publication a pour objet de faire connaître la loi à ceux qui sont chargés de l'appliquer.

La loi insérée au Journal Officiel devient obligatoire à Paris 24 heures après la publication dans les départements, 24 heures après l'arrivée du Journal Officiel, il n'est d'ailleurs pas facile de calculer la date d'arrivée au Journal officiel, soit par le facteur, le chemin de fer ou l'automobile, et il n'y a à la préfecture aucun registre indiquant l'arrivée du journal officiel, et cela fait pourtant partie du délai d'application de la loi.

La publication
par dépêche

Nous avons aussi la publication par dépêche qui résulte d'une ordonnance de Louis XVIII; nous sommes en présence là d'une application urgente; on transmet la dépêche au préfet qui l'affiche à la porte de la Préfecture, et 24 heures après cette apposition la loi devient obligatoire.

La jurisprudence a été hésitante, il y a eu des arrêts en cour de cassation disant que du moment que la loi était affichée, elle était applicable, d'autres jurisprudences ont fixé le délai de 24 heures à partir de la publication.

Son utilité

On utilise ce mode de publication assez fréquemment, par exemple lorsqu'il s'agit de lois fiscales ou de droits de douane.

En effet, lorsqu'il y a une augmentation des droits sur les actes de vente par exemple, les notai-

res s'empressent d'en faire part aux clients susceptibles d'être atteints par cette nouvelle loi, et leur font faire les actes avant le délai fixé par la loi, et c'est pour parer à cette difficulté qu'on publie par dépêche.

En ce qui concerne les droits de douane, un bateau est en rade avec un produit qui vient d'avoir une augmentation de droit, si le propriétaire de la marchandise est prévenu il fait vider le bateau pour éviter les nouveaux frais, avec la publication par dépêche, il n'y a pas moyen de procéder par surprise.

La promulgation doit avoir lieu dans le mois qui suit le vote de la loi

Le président de la République est obligé de promulguer dans le délai d'un mois après le vote par la Chambre, qui l'a votée en dernier lieu. Cette décision constitutionnelle a été violée, je vous l'ai indiqué, à plusieurs reprises, et encore tout récemment.

Le 30 Décembre 1932 on a voté la loi sur la liberté individuelle, on s'est aperçu que cette loi était inapplicable et le président de la République a attendu plus du délai réglementaire pour promulguer la loi.

Il y a dans cette loi quantités de choses inapplicables entre autres l'interdiction pour un juge d'instruction de nommer des commissions rogatoires à un collègue d'une autre circonscription; par conséquent, si nous avons un criminel qui est à la Guyane le juge doit aller l'entendre à la Guyane ou faire venir l'individu à Paris, ce qui est naturellement inadmissible. De même il y a des choses extraordinaires par suite du rétablissement des tribunaux à certains endroits où on n'a pas rétabli les prisons. Le procureur de la République voyage dans le même autobus que les prévenus, de même on fait faire un voyage à un prévenu pour lui faire donner son identité.

Cette loi qui contient tant d'impossibilités n'a donc été promulguée que le 7 Février suivant, et publiée le 9 Février au Journal Officiel.

Vous voyez qu'il y a là une violation consciente de la Constitution. Il y eut aussi le cas d'une loi qui n'a été promulguée que 6 mois après parce qu'on l'avait oubliée.

Ici il s'agit d'une violation voulue par le ministre de la Justice, afin de permettre aux Parquets de préparer l'application de la loi.

Pourquoi un délai d'un mois? Parce que dans ce délai d'un mois, le chef de l'Etat a le droit théoriquement d'après la constitution de demander aux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée, c'est ce qu'on appelle le droit de vote. Le Président de la République a le droit de dire aux Chambres : "vous vous êtes trompées, il faut revenir sur votre décision,

Droit du Président de la République de demander une nouvelle délibération

réfléchissez".

Ce délai d'un mois peut être raccourci par les Chambres jusqu'à 3 jours.

Ce droit n'est pas employé en France

Le Président de la République française n'a jamais usé de ce droit de veto; avec la loi sur la liberté individuelle pourtant il avait une occasion de le faire, il a préféré violer la constitution plutôt que de l'appliquer.

On a dit avec raison que le droit de veto est inapplicable parce que les ministres en s'opposant à la volonté de la Chambre vont s'exposer à tomber; je vous indique cet aspect, mais le président de la République aurait pu dire : "voilà ce qui se produira si vous appliquez cette loi".

Aux Etats-Unis le Président fait un usage fréquent d'un droit analogue de veto

Aux Etats-Unis, il en est tout différemment, grâce au système du gouvernement présidentiel, le président des Etats Unis use très fréquemment de son droit de veto et il use de son droit avec des considérants extrêmement sévères.

Le Président Coolidge a renvoyé une loi qui avait été votée par la Chambre des Représentants et le Sénat en disant : "vous avez fait une loi complètement démagogique, il faut que vous preniez une autre disposition vous menez le pays à la ruine". seulement aux Etats-Unis la loi ainsi frappée de veto par le président ne peut être votée par le Congrès qu'à une majorité spéciale plus grande que la majorité ordinaire, de sorte que si le président s'appuie sur un peu plus d'un quart de l'assemblée, il peut frapper de veto des lois qui lui paraissent dangereuses pour les finances publiques.

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 particuliers sont : la grâce et l'amnistie, La grâce et l'amnistie sont des mesures exceptionnelles de suspension ou de suppression des effets normaux de la loi pénale. Dans ce sens, ce sont des actes de même nature juridique, mais il y a entre elles des différences importantes.

La grâce est donnée par le Président de la République, l'amnistie est donnée par le Parlement. Le droit de grâce était refusé au roi dans la constitution du 3 Septembre 1791, et on a dit depuis cette époque que le droit de grâce est le plus beau fleuron de la couronne de France. Alors quand dans la constitution de 1875, on a accordé le droit de grâce au président de la République on a dit que la constitution républicaine de 1875 était plus monarchique que la constitution monarchique du 3 Septembre 1791

En réalité, le droit de grâce est un très mauvais cadeau fait au Président de la République, car ce n'est pas pour lui une prérogative extrêmement agréable, lorsqu'il se trouve en présence d'une condamnation à mort, d'avoir à la refuser.

Le Président de la République exerce cette attribution avec le concours d'une Commission, qui est instituée au Ministère de la Justice et que l'on appelle la Commission des grâces. Dans l'immense majorité des cas, le Président de la République ne fait qu'entériner les décisions de cet organisme.

La grâce est considérée comme une attribution personnelle du Président de la République, c'est la personne du Président de la République qui apporte la grâce, de sorte qu'on considère que l'exercice du droit de grâce par le Président de la République échappe au contrôle parlementaire; et à plusieurs reprises des présidents du Conseil ont refusé des interpellations sur l'exercice par le Président de la République, du droit de grâce, sous prétexte qu'on se trouvait en présence d'une prérogative personnelle du chef de l'Etat, que par conséquent l'exercice du droit de grâce échappait au contrôle du Parlement (V. le discours de M. Tardieu au sujet de la grâce de M. Léon Daudet, 27 Décembre 1929).

Effets de la
grâce et de
l'amnistie

La grâce dispense de l'exécution matérielle de la peine, mais elle laisse subsister la condamnation et les déchéances qui en résultent. La condamnation ne sera pas exécutée, le condamné par exemple ne fera pas de prison, il ne paiera pas son amende, mais si la condamnation emporte des déchéances, ces déchéances subsisteront. Si, par exemple, la condamnation enlève le droit de vote, la grâce ne le rend pas (MM. Ricklin et Rossé, autonomistes alsaciens, quoique graciés, sont restés inéligibles).

Au contraire, l'amnistie comporte l'oubli le plus complet des actes qui ont été commis, l'amnistie enlève jusqu'au caractère délictuel des faits reprochés; les faits qui ont été commis ne sont plus délictuels, si la condamnation est déjà survenue, rien ne subsiste de cette condamnation, C'est la première distinction entre la grâce et l'amnistie.

En second lieu, la grâce peut être graduée tandis que l'amnistie ne peut pas l'être. La grâce peut porter sur certaines peines ou sur toutes les peines, qui ont été prononcées. Par exemple, la grâce peut supprimer à la fois la prison et l'amende, mais la grâce peut supprimer simplement la prison et laisser subsister l'amende; la grâce peut abaisser la peine d'un ou de plusieurs degrés; par exemple un condamné à mort peut être gracié totalement, ou bien au contrai-

re, 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.

La démagogie
du pardon

Ici, il faut signaler et sans y insister ce que 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 présentent pas, l'amnistie systématique a pour effet d'énervier 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 réglée par la loi du 9 Août 1849, en ce qui concerne les effets de l'état de siège, et par la

loi du 3 Avril 1878, qui définit les autorités compétentes pour le déclarer.

Cette loi du 3 Avril 1878 a été rendue au lendemain des événements du Seize Mai, alors que l'acte du président de la République, Maréchal de Mac-Mahon pouvait faire craindre le retour de certains coups d'Etat de la part du pouvoir exécutif, coups d'Etat qui naturellement sont singulièrement facilités par la proclamation de l'état de siège. Aussi la loi de 1878 déclare, tout d'abord, que l'état de siège peut être déclaré qu'en cas de péril étranger ou d'une insurrection à main armée. Mais surtout, la loi du 3 Avril 1878, pose le principe qu'une loi seule, peut déclarer l'état de siège, L'article 1er, § 2 de la loi du 3 Avril 1878 dispose : "Une loi peut seule déclarer l'état de siège ; cette loi désigne les communes, les arrondissements ou départements auxquels il s'applique; elle fixe le temps de sa durée, à l'expiration de ce temps, l'état de siège cessé 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 Aout 1914, alors que la session ordinaire était close, mais un décret a alors convoqué les Chambres en session extraordinaire pour le 4 Aout, 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 Aout, les Chambres ont voté la loi, qui est devenue la loi du 5 Aout 1914, art. unique : "L'état de siège déclaré par décret du 2 Aout 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 parce 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 représentatif actuel. Lorsque le roi Louis XVI a convoqué les Etats Généraux en 1789, alors qu'ils n'avaient pas été réunis depuis 1614, c'était pour attirer l'attention de cette représentation nationale sur 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 élu, dont les membres étaient nommés par l'Empereur, dont le Président était nommé par l'Empereur, mais il faut bien reconnaître que cette commission municipale, qui était gratifiée de ce nom pompeux de Conseil municipal, ne dépensait pas davantage que les Conseillers municipaux élus depuis 1871.

Le consentement à l'impôt est un des principes les plus anciens de la liberté moderne. Il se dessinait déjà dans le Droit public antérieur à la révolution puisqu'en somme, Louis XVI a été obligé de convoquer les Etats Généraux. Il a été définitivement consacré, par la Déclaration des Droits de l'Homme et du

Citoyen: "Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi dans 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 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'autorité 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 mil-

lions 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 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'une bonne administration financière, les prévisions ne pouvant s'étendre à l'infini dans l'avenir. Mais il s'explique surtout par une préoccupation de liberté politique; grâce au vote du budget, le Parlement exerce un contrôle extrêmement étroit sur le gouvernement, et même au cas où le gouvernement se mettrait en révolte contre lui, le Parlement aurait la mesure suprême du refus du budget. En ne votant pas le budget, c'est-à-dire en n'autorisant pas les dépenses, le Parlement a le gouvernement à sa merci.

Le principe de l'annualité du budget n'est pas un principe de droit constitutionnel écrit, c'est simplement un principe du Droit constitutionnel coutumier; et c'est pour cela qu'à des périodes diverses de notre histoire, on a demandé le budget bisannuel, qui serait voté pour deux ans, ce qui évidemment faciliterait beaucoup le travail du Parlement, mais ce qui diminuerait aussi son contrôle.

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'année 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

Le Parlement, qui autorise les recettes et les dépenses, doit avoir le droit de constater par lui-

par les repré-
sentants de la
nation

même si ses prescriptions ont été observées. C'est l'objet de la loi annuelle des comptes. Le principe en avait été posé par la Révolution et notamment par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dans l'article cité plus haut. Mais ce sont les Chambres de la Restauration, qui ont fait entrer dans la pratique le principe de l'apurement annuel des comptes, et sous la Monarchie censitaire, sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet, la loi des comptes était discutée de très près par le Parlement. Le Parlement de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, était composé de censitaires c'est-à-dire de bourgeois riches payant des impôts et qui tenaient à savoir comment le produit des impôts avait été dépensé. D'autre part, le régime parlementaire, étant encore dans un état un peu primitif, la discussion de la loi des comptes était pour les Chambres un moyen de contrôler de près l'action du gouvernement.

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 Députés, 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 pos-

La thèse de l'infériorité du Sénat en matière financière

sibles :

1°- La thèse de l'infériorité 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 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 frs 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, c'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 y ait d'abord un vote de la Chambre des Députés. Il faut ajouter que, à la différence de ce qui se produit en Angleterre, le Sénat est élu par le pays, 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 estime insuffisant un crédit voté par la Chambre, il le réduit à titre d'indication. La Chambre est obligée de 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 où la 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'alli-

1°-Lenteur du progrès démocratique dans la politique étrangère

2° Infériorité internationale de la démocratie.

liances telles qu'une attaque put paraître invraisemblable ou, tout au moins que, si l'attaque se produisait, il y aurait un réseau d'alliances assez formidables pour le repousser.

Cette politique était sage, mais il fallait naturellement qu'elle fut 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 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, Ministres 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 Étrangères français a été révoqué.

3°-Rôle prépondérant du gouvernement

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 Étrangères, 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 parlemen-

taire : 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 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.

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 Etrangères et les Présidents du Conseil viennent souvent devant la Commission des Affaires Etrangères et là, les commissaires leur posent des questions, auxquelles ils répondent ou auxquelles ils ne répondent pas.

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 Etrangères est une institution constitutionnelle. Elle est créée par l'article 35 de la Cons-

Le contrôle de
la Commission
des affaires
étrangères

La Commission
des Affaires
Etrangères du
Reichstag al-
lemand

titution : "Le Reichstag institue une Commission permanente des Affaires Etrangères". Cette Commission est toute différente de la Commission française, elle reste en fonction pendant l'intervalle des sessions; elle reste 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 du Ministère des Affaires Etrangères, les ambassadeurs, les représentants du Reich à l'étranger, elle peut 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 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'étaient ceux qu'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 publiée, si les vœux 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-interventionnistes des germanophiles, et de ceux qui n'ont cessé de réclamer pendant toute la guerre que l'Angleterre fit une paix séparée avec l'Allemagne et laisse la France se débrouiller toute seule, c'était notamment la thèse de M. Mac Donald; 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 réglée.

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 fit 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 plénipotentiaire 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.

2° la ratifi- cation du trai- té.

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.

Traités pour la ratifica- tion desquels l'autorisation du Parlement est nécessaire

Les traités pour lesquels l'autorisation préalable du Parlement est nécessaire sont les traités de paix, les traités de commerce, les traités engageant les finances de l'Etat, les traités relatifs à l'état des personnes, les traités relatifs aux droits des Français à l'étranger, Enfin tout échange ou toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Il y a toutes sortes de difficultés dans la pratique sur l'interprétation de ces termes, on trouve dans plusieurs traités de Droit Constitutionnel que cette énumération comprend les traités les plus importants, peut-être les auteurs de la Constitution de 1875 l'ont ils cru; en réalité, c'est inexact, Les traités d'alliance n'entrent pas dans cette énumération (alliance franco-russe). Les traités par lesquels les puissances se distribuaient les zones d'influence et 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.

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'inamovibilité des magistrats.

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

L'élection des
juges

pour les supériorités et les compétences, respect qui lui passe à mesure qu'elle vieillit. De sorte que, dans les premières élections, des jurisconsultes furent élus, Tronchet, Treilhard, Merlin, mais ensuite on supprima les conditions de capacité et on abaissa l'âge à 26 ans, de sorte qu'on vit devenir juges des peintres, des graveurs, des commis, des jardiniers. L'élection des juges produisit à la fin des résultats détestables, lorsqu'il s'agit de choisir des techniciens comme les membres de la juridiction suprême, l'élection a quelque chose de dérisoire.

Aux Etats-Unis, les juges sont nommés dans quatre Etats par le pouvoir exécutif, ils sont nommés dans six Etats par le pouvoir législatif et ailleurs ils sont élus. Le résultat est le suivant : les juges élus sont entourés de la considération moyenne, qui entoure les politiciens moyens. Au contraire, les juges fédéraux, les membres de la cour Suprême sont nommés par le Chef de l'Etat, par le Président des Etats-Unis, et ils sont entourés d'un prestige tout à fait exceptionnel et extraordinaire.

Par conséquent, l'expérience condamne le système de l'élection des juges, il ne reste en sa faveur que certaines arguties juridiques et notamment celle de Jules Simon qui disait : "Je choisis mon Député qui fait les lois, c'est beaucoup plus difficile de choisir le Député qui fait les lois que de choisir le juge qui les applique". Il faut répondre que le raisonnement purement logique devient un sophisme en matière politique. On ne peut pas imaginer un autre système de choix des députés que l'élection, tandis qu'il y a d'autres systèmes de choix des juges, alors restons fidèles au système qui a été confirmé par l'expérience.

L'inaimovibilité des juges

La seconde solution est celle qui consiste à donner des garanties aux juges. C'est notamment la garantie de l'inaimovibilité; 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'inaimovibilité 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'inaimovibilité 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.

Mais, en somme; la justice politique trouve surtout son excuse dans le souci de la défense des institutions politiques.

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.

Double compétence du Sénat Cour de justice et double procédure.

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 : 1° - 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.

Crimes des Ministres
Compétence du Sénat facultative pour la Chambre.
Le cas Baihaut

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 au moment de Panama avait reçu certaines sommes de la Compagnie de Panama pour faire voter les lois autorisant les obligations à lots, a été poursuivi devant la cour d'Assises et condamné par elle.

les cas Malvy
et Raoul Péret

Procédure sur
mise en accusa-
tion par la
Chambre

Pouvoirs du
Sénat statuant
sur mise en ac-
cusation par
la Chambre

Compétence
relative moder-
ne
(facultative
pour le Gou-
vernement)

Procédure sur
mise en accusa-
tion par le
Gouvernement

Mais la Chambre des députés peut prendre l'initiative de mettre le ministre en accusation, et alors le ministre est jugé par le Sénat constitué en cour de justice. Sous la troisième République, cette procédure (qui nous vient d'Angleterre où elle prend le nom d'impeachment) a été mise en oeuvre deux fois, une première fois pour M. Malvy (condamné au bannissement, le 6 Aout 1918), une seconde fois pour M. Raoul Péret qui fut acquitté (1931).

La procédure est réglementée par la loi du 5 Janvier 1918. Du moment que la Chambre des Députés met en accusation, c'est elle qui devrait soutenir l'accusation. C'est ainsi que les choses se sont passées au lendemain de la révolution de 1830 pour le ministère Polignac, mais en vertu de cette loi du 5 Janvier 1918, l'accusation 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.

C'est une vieille question, de savoir si le Sénat saisi d'une accusation contre un ministre est soumis la loi comme les autres juridictions. Quelque séduisante que soit l'affirmative pour les juristes, il faut reconnaître en sens inverse, une tradition constitutionnelle d'après laquelle la Chambre Haute qualifie comme elle le juge bon les faits qui lui sont soumis et leur applique telle peine qu'elle juge appropriée. M. Malvy a été déclaré coupable de forfaiture, infraction ignorée du Code et frappé de bannissement.

Le Sénat peut être constitué par le Gouvernement en cour de justice pour juger les auteurs, quels qu'ils soient, d'attentats à la sûreté de l'Etat.

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, Aout 1889; affaire Déroulède (Novembre 1899) affaire Caillaux (Octobre 1918).

Elle a été convoquée au mois de Mai 1923 pour

juger M. Cachin et ses complices accusés d'avoir systématiquement créé des difficultés aux troupes françaises chargées d'occuper la Ruhr, mais le 24 Mai, elle a déclaré par un arrêt très bref: "l'affaire exposée n'est pas de celles qui sont réservées à l'examen de la Cour".

Cet arrêt qui s'explique par un mouvement de mauvaise humeur, a posé très nettement la question de la réforme de la justice politique.

M. Malvy, condamné au bannissement, M. Caillaux condamné à l'interdiction de séjour, ont repris, avec amnistie une place de tout premier plan dans la vie politique. M. Malvy est le président quasi inamovible de la Commission des Finances de la Chambre. Il a refusé à plusieurs reprises de quitter ce fauteuil pour un poste ministériel. M. Caillaux est redevenu ministre des finances; il est président de la Commission des finances du Sénat et il est l'orateur incontestablement le plus écouté de cette assemblée qui l'avait condamné. Ces faits ne sont pas des arguments en faveur de la justice politique.

Quatrième principe du droit constitutionnel
moderne observé par la Constitution
de 1875 :

LA SUPERIORITE DES LOIS CONSTITUTIONNELLES

SUR LES LOIS ORDINAIRES

La supériorité
des lois cons-
titutionnelles

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 réglementent et à ce point de vue dit matériel, les lois constitutionnelles sont celles qui définissent les bases mêmes de l'État, l'organisation des pouvoirs publics, législatif, exécutif, judiciaire; ce sont aussi celles qui organisent les principes des libertés individuelles.

Au point de vue formel, la question qui se pose c'est celle de savoir s'il y a lieu d'établir un régime particulier pour les lois constitutionnelles. A ce problème de principe répondent deux systèmes : 1°- le système des constitutions souples, dans ce système, la constitution peut 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 1875. Au contraire, si l'on y met beaucoup de choses, c'est le système des constitutions des États particuliers de l'Amérique du Nord. Ces constitutions réglementent les libertés civiles et religieuses, prennent des mesures contre le gaspillage des deniers publics, fixent un maximum de la dette publique, organisent des précautions contre l'improbité ou contre l'incapacité des assemblées, par exemple, la constitution interdit, la loterie, enlève à la législature la réglementation des banques d'émission, lui interdit d'organiser la participation de l'État 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 outre 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 contient une déclaration des droits. La constitution du 14 Janvier 1852 confirme les principes de 1789, et c'est la constitution de 1875, qui est la première à ne contenir aucune espèce de déclaration de principes, Presque toutes les constitutions nouvelles de l'Europe celles qui ont été votées au lendemain de la guerre, contiennent des déclarations de droits, dont beaucoup sont intéressantes. La constitution allemande de 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 les droits et devoirs généraux des Polonais.

Les constitutions coutumières.

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 constitutionnalisme moderne. La Grande Charte des libertés, arrachée en 1215 à Jean Sans Terre, La Pétition des droits arrachée en 1629 à Charles 1er. 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.

La Constitution rigide doit d'abord être écrite.

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

A écrire la Constitution, à la formuler dans un texte, il y a déjà un premier degré de garanties. Lorsqu'il est admis dans un texte officiel qu'il y a une Chambre, que cette Chambre doit être élue, que les citoyens ont certaines prérogatives, certaines libertés, le seul fait que cela soit écrit est une conquête sur

l'ancien arbitraire, le second degré de garanties c'est ce que l'on appelle la rigidité de la constitution, c'est-à-dire la difficulté de modifier la constitution ainsi écrite.

Conséquences de la rigidité 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'inconstitutionnalité 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 conséquent, il faut bien s'incliner devant le fait et constater que les constitutions sont abrogées par les révolutions puisque, en fait, elles ont toujours été abrogées en France de cette manière. Il est assez difficile de construire juridiquement cette abrogation des constitutions par la révolution ; il suffit de constater le fait.

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 ?

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 que lorsqu'il y est contraint par les circonstances, Au lieu de se laisser arracher une constitution, il aime mieux la concéder.

Le type de l'octroi est celui qui a été appliqué par la charte du 4 Juin 1814. Cette charte est caractérisée par son préambule qui sera supprimé dans la charte du 14 Août 1830. Ce préambule qui affirme le droit divin de Louis XVIII, qui affirme sa souveraineté et qui notamment est daté de la dix-neuvième année du règne de Louis XVIII s'achève par cette formule qui caractérise bien l'esprit dans lequel a été rédigée la charte du 4 Juin : "A ces causes nous avons 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

La Charte du 4 Juin 1814.

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 régner 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 imagine 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 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 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 au lieu de dire : Son Altesse Royale le Lieutenant du Royaume, dit Sa Majesté Louis Philippe Ier, 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 peuple donne mandat à une autorité de faire une constitution. Le plébiscite antérieur est le système d'après lequel a été faite la Constitution du 14 Janvier 1852. Au lendemain du coup d'Etat du 2 Décembre 1851, Louis Napoléon le Prince Président, convoque le peuple et lui demande le mandat de faire une constitution.

Révision 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 constitutionnelle 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, 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 vœu de révision, le vœu dort, attendant d'être confirmé. Il faut en effet que la seconde législature émette le même vœu, ce second vœu dort encore, il faut, en effet, que la troisième législature émette encore le même vœu. Alors si trois législatures successives ont émis le vœu 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 vœu, la quatrième procéderait à la réunion. Or, dans les sept ans écoulés, depuis le 3 Septembre 1791, nous avons eu la convention et la constitution de l'An III et nous sommes tout près de la Constitution de l'An VIII, toutes ces précautions prises par les constitutions pour s'affirmer immuables pendant un certain temps, sont des barrières de papier qui n'ont que fort peu d'importance et d'efficacité.

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

2° L'initiative réservée

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

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

3°-Une majorité exceptionnelle

3°- Une majorité exceptionnelle, soit pour le vœu de révision, soit pour décider la révision de la constitution. Dans la constitution de 1848, le vœu 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 pas 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 vœu, mais non point la majorité exceptionnelle des trois quarts. Alors le prince Président se trouva acculé à cette alternative, ou de s'en aller, ou de faire le coup d'Etat.

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

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

6° - Une procédure spéciale. La vertu d'une procédure spéciale, C'est le système actuellement en vigueur dans la constitution de 1875. le prévue par la 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 Chambres dans la forme ordinaire des lois. Elle s'explique en second lieu parce qu'on espérait que le roi reviendrait "dès les vendanges faites", et alors il fallait introduire dans la constitution une procédure extrêmement facile de révision, de telle sorte qu'il n'y aurait qu'à asseoir un roi sur le fauteuil présidentiel de l'Elysée. Les chambres peuvent donc modifier la constitution, mais suivant une procédure spéciale.

Les deux phases de la procédure de révision 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 vœu 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)

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

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

C'est 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

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

Théoriquement, c'est l'assemblée elle-même qui fait son règlement. En réalité, il y a un usage assez étrange, c'est que l'assemblée Nationale a le règlement de la Législative de 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

2° Réunion de l'assemblée nationale à Versailles.

Siège de l'Assemblée Nationale

Convocation de l'Assemblée Nationale

Le règlement de l'assemblée nationale

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 délimité par le vœu de révision. Chaque membre émet un vœu de révision et indique d'une façon précise les articles qui doivent être modifiés, l'Assemblée Nationale voit son mandat limité par ce vœu 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 des modifications, qui seraient absolument contraires au vœu du Sénat qui serait écrasé, puisqu'il n'est qu'un tiers de l'Assemblée. On pourrait imaginer, par exemple, que l'on attire les sénateurs à Versailles et que là on décide qu'il n'y a plus de Sénat, ou bien sans supprimer le Sénat, on pourrait modifier ses prérogatives, lui donner simplement un droit

"Les Cours de Droit"

Répétitions Ecrites et Orales

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

S

de veto, lui enlever ses attributions financières. 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 déconstitutionnalisation

L'Assemblée applique volontiers le système de la déconstitutionnalisation pour faire gagner du temps et ne pas prolonger un séjour à Versailles, elle se borne à enlever le caractère constitutionnel à certaines dispositions, 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 protéger, 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 Sénat ou inversement. Il faut ajouter en outre, que le Sénat, qui représente dans notre Constitution l'élément de modération et de stabilité, se trouve en minorité à l'Assemblée Nationale, lorsque les membres du Parlement sont confondus sans distinction entre les deux Chambres. En outre, il y a théoriquement dans notre constitution la garantie du veto présidentiel. Lorsqu'une loi votée par les deux chambres paraît compromettre la sécurité du pays ou sa tranquillité ou ses intérêts supérieurs, le Président de la République peut briser la loi et la renvoyer à l'examen des Chambres; la constitution dit que le Président de la République a le droit de demander une seconde délibération qui ne peut être refusée. Or, le président de la République n'a pas le droit de veto sur les lois constitutionnelles. Par conséquent, il manque pour la révision tout un ensemble de garanties.

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

2°-La superlégalité constitutionnelle

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

Les garanties de cette superlégalité

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

1°-La solution politique.

La jurie constitutionnelle de Sieyès.

Le Sénat conservateur de la Constitution de l'An VIII

1°- La solution politique.

2- La solution juridictionnelle ou judiciaire.

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

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

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

Cette constitution consulaire de l'An VIII établit un édifice assez étrange et extrêmement complexe dont l'objet principal est de masquer l'autorité individuelle et exclusive de Bonaparte, Premier Consul. Il y a tout d'abord, une suppression réelle du droit de suffrage, de notabilité ou d'éligibilité. Les citoyens

au nombre d'environ cinq millions, choisissent le dixième d'entre eux, qui forme la liste des notabilités que d'en haut, le Premier Consul choisira les autorités communales, les citoyens inscrits sur la liste des notabilités communales choisissent le dixième d'entre eux qui forme la liste des notabilités départementales et c'est là que le Premier Consul choisira les autorités départementales. A leur tour, les citoyens inscrits sur les listes des notabilités départementales choisissent le dixième d'entre eux, qui forme la liste des notabilités nationales. Il y a donc une présentation qui part d'en bas, et puis en haut, il y a une autorité qui choisit dans la masse, Sieyès exprimait cette idée par l'image dite de la pyramide, et il disait : "La confiance doit venir d'en bas et le pouvoir doit venir d'en haut".

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

Au sommet de cette organisation, il y avait deux pouvoirs publics, qui paraissaient dans une certaine mesure égaux en droits, le Premier Consul (ensuite l'Empereur) et puis le Sénat, le Sénat, qui dominait tout cet organisme se recrutait, en principe, lui-même. Quand un siège devenait vacant, c'était le Sénat qui nommait le sénateur qui devait occuper ce siège. L'originalité théorique du système constitutionnel est d'être dominé au sommet par un organisme absolument indépendant, puisqu'il se recrute lui-même et ne doit rien théoriquement à personne. En fait, la constitution de l'An VIII apportait tout de suite à cette théorie une exception, qui fut ensuite très aggravée. Le Sénat n'avait pas la liberté absolue de choisir, il devait choisir sur une liste de trois membres pour chaque siège, un membre étant présenté par l'empereur, un membre par le Tribunat, un membre par le Corps législatif. Si deux autorités faisaient un choix, ce choix s'imposait au Sénat, Le choix de l'Empereur était celui qui s'imposait, d'autant mieux que l'Empereur avait des moyens de pression singuliers sur les sénateurs, puisqu'il leur donnait des titres de noblesse, ce à quoi ils tenaient, des décorations, ce à quoi ils tenaient encore, mais surtout des dotations pécuniaires que l'on appelait des "senatoreries", ce à quoi ils tenaient davantage, il leur donnait un château, un palais dans une province, avec obligation d'y résider un certain temps, il leur donnait en même temps les rentes nécessaires pour y mener le train digne de leur rang.

Ce Sénat conservateur, en outre, était celui qui nommait les membres du Corps législatif, et les membres du Tribunat, c'est-à-dire les membres des deux Chambres, c'était lui qui les choisissait sur les listes de notabilités nationales. C'est ce Sénat conservateur qui

était chargé de veiller au maintien de la constitution

Au cours de son existence, de l'An VIII à la chute de Napoléon Ier, sous la présidence de Sieyès, ce Sénat n'a fait à peu près rien. Il n'a jamais annulé aucun acte de Bonaparte, et cependant on sait que Bonaparte avait un respect très limité de la légalité. Il organisa dans son sein une commission de la liberté individuelle et une commission de la liberté de la presse; il s'agissait de dénoncer publiquement les atteintes à la liberté des individus ou à la liberté de la pensée, et ces deux commissions n'ont jamais rien fait. Ce n'est que quand Napoléon fut définitivement tombé que le Sénat se souvint des atteintes multiples que Napoléon avait portées aux libertés, à la constitutionnalité et à la légalité, et se fondant sur ces atteintes, déjà oubliées, le Sénat prononça la déchéance de l'Empereur. Cette assemblée, qui avait été comblée de 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 de Juillet, va recommencer à quelques jours d'intervalle, les débats qui ont déjà eu lieu devant la Chambre Populaire, il s'agit d'un corps, qui a une attribution particulière, c'est de veiller au maintien de la Constitution. Les débats du Sénat du Second Empire n'attirent guère, en général, l'attention publique, il reprend les discussions qui se sont déroulées devant la Chambre des députés, mais en examinant la loi exclusivement dans ses rapports, avec les principes de la constitution. Par exemple, il se demandera si la loi est conforme à la liberté de la pensée, à la liberté de la presse, aux libertés politiques en général.

Mais à la fin du Second Empire par la Constitution qui fut approuvée par le peuple au mois de Mai 1870, le Sénat devient une seconde Chambre ordinaire comme le Sénat de la République de 1875, et il étudie les lois au point de vue de leur rédaction, au point de vue de leur opportunité, au point de vue de leur constitutionnalité. On peut donc dire qu'en France, l'examen

La solution
juridiction-
nelle ou ju-
diciaire.

Le contrôle
juridictionnel
par voie d'ac-
tion

de la constitutionnalité par un corps politique a subi un échec à peu près complet.

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

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

1° - Le contrôle par voie d'action

2° - Le contrôle par voie d'exception.

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 paraît que ce système existerait au Mexique, C'est l'*amparo*. D'après cette belle institution, il n'y aurait pas de citoyens plus libres et mieux garantis que les citoyens du Mexique, puisqu'ils peuvent à tout moment attaquer une loi devant la Cour Suprême et inviter la Cour suprême à se prononcer sur la nullité de cette loi. La Révolution en permanence dément ce tableau théorique.

Ce qui est plus intéressant, ce sont les tentatives, qui ont été faites au lendemain de la guerre par certaines constitutions nouvelles. Dans la nouvelle Constitution de Tchécoslovaquie, article 2 de la loi préliminaire, il y a un tribunal constitutionnel chargé de statuer sur la conformité des actes des autorités publiques quelles qu'elles soient, avec la constitution Tchécoslovaque. De même, dans la nouvelle constitution autrichienne, qui a été inspirée sur ce point par un professeur connu de droit constitutionnel, M. Kelsen, il y a une Haute Cour constitutionnelle, chargée de juger de la conformité des lois des provinces avec la constitution fédérale et de juger aussi de la conformité des lois fédérales avec la constitution de la fédération.

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

Le contrôle ju-
ridictionnel
par voie d'ex-
ception

Ce qui est plus remarquable et plus pratique, c'est le contrôle juridictionnel par voie d'exception. Dans le système de contrôle par voie d'action quand on craint qu'une loi ne vous cause préjudice ou qu'elle porte atteinte aux libertés des citoyens en général, on l'attaque devant un tribunal et on en demande l'annulation. Au contraire, dans le contrôle par voie

d'exception, on ne prend pas l'initiative d'attaquer la loi, on se contente de 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'inconstitutionnalité. Autre application. On s'est demandé si l'impôt progressif sur le revenu est compatible avec le principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt, proclamé dans la constitution. Un citoyen est poursuivi devant la juridiction compétente pour payer l'impôt sur le revenu, il déclare que cet impôt est contraire à la constitution, que, par conséquent, il ne le doit pas. Voilà l'exception d'inconstitutionnalité.

L'exception
d'inconstitutionnalité aux
Etats Unis

Le système de l'exception d'inconstitutionnalité fonctionne aux Etats-Unis, et non, comme on le croit trop souvent, devant la seule Cour Suprême, L'appréciation de la constitutionnalité des lois appartient à toutes les juridictions des Etats Unis de quelque degré qu'elles soient. On est poursuivi devant un juge de paix pour violation à une disposition quelconque, et pour se voir appliquer une amende, on peut alléguer que cette loi est inconstitutionnelle qu'elle ne doit vous être appliquée. Seulement, lors qu'une juridiction déclare qu'une loi est inconstitutionnelle, à la différence de ce qui a lieu en cas d'attaque par voie d'action, la décision du tribunal en ce qui concerne l'inconstitutionnalité, n'a qu'un effet relatif, C'est ce qu'on appelle la relativité de la chose jugée, c'est-à-dire qu'un patron boulanger ayant été traduit devant une certaine juridiction et ayant été acquitté à raison de l'inconstitutionnalité de la loi, la loi subsiste, un autre patron boulanger peut donc être poursuivi devant une autre juridiction et cette juridiction le condamner. Seulement, il y a, dans les Etats particuliers, de l'Amérique du Nord et aussi dans la Confédération, une Cour Supreme, analogue en gros à notre Cour de Cassation, La Cour Supreme prononce en droit et peut dire que la loi est inconstitutionnelle que le tribunal inférieur a bien jugé, en déclarant que la loi ne devait pas

s'appliquer, Dans ce cas, d'après un usage à peu près constant, quand la Cour Suprême a statué sur l'inconstitutionnalité d'une loi, la législature retire cette loi, s'inclinant devant l'autorité du pouvoir judiciaire.

Ce système est très apprécié aux Etats Unis, les Américains y tiennent comme à une des dispositions les plus fondamentales de leur constitution. Toutefois il ne fonctionne pas sans frottements. Les inconvénients de ce système ont été exposés par M. Lambert dans un livre dont le titre "Le gouvernement des juges" indique par lui-même les empiètements du pouvoir judiciaire. L'inconvénient, c'est de créer dans une certaine mesure, l'incertitude de la loi. Ainsi la loi qui interdit le travail de nuit dans les boulangeries a fonctionné pendant de nombreuses années, puis tout d'un coup les tribunaux l'ont déclarée inconstitutionnelle. Il y a aussi certains abus du pouvoir judiciaire, non pas dans la Fédération, non pas de la part de la Cour Suprême, mais de la part des juridictions de certains Etats. Dans ces Etats, les juges sont élus. Or, il n'y a aucune raison pour qu'une autorité judiciaire élue présente plus de garanties d'indépendance, de moralité ou de compétence qu'une autorité politique quelconque provenant de la même source. Il n'y a pas de raisons pour qu'un tribunal soit supérieur à un Conseil Municipal ou à une législature. Il arrive souvent que les juges mêlent des préoccupations politiques ou même purement électorales à l'examen qu'ils font subir à la constitutionnalité des lois. On donne l'exemple suivant : Les Américains se sont préoccupés, comme beaucoup d'autres Etats, de l'abus des boissons alcooliques, ils sont arrivés à l'exagération la plus absolue, mais avant d'arriver à la règle actuelle, ils voulaient réglementer les cabarets ou "saloons". Il y avait une loi intitulée "loi tendant à punir certains délits et attentats". Or, les juges étant élus ont besoin comme agents électoraux, des tenanciers de cabarets. Pour ne pas mécontenter ces électeurs influents, ils ont imaginé d'annuler la loi sous prétexte d'insuffisance du titre. Ils sont déclarés 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'inconstitutionnalité : il donne une garantie contre l'omnipotence parlementaire, contre les abus du parlementarisme, et en outre, il a l'avantage de la logique, il est évident que la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires doit avoir comme consé-

quence normale la nullité de la loi ordinaire, qui est en contradiction avec la loi constitutionnelle. Cependant le système de l'inconstitutionnalité des lois n'est pas admis dans le droit français.

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

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

Le droit positif français condamne le système de l'inconstitutionnalité

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, Thourret qualifie la magistrature "un asile de réaction". La loi du 24 Août 1790 porte: "les tribunaux ne pourront ni directement, ni indirectement prendre aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des lois". Voilà un texte qui est formel, clair, et n'a pas été abrogé. C'est la condamnation des anciens arrêts de règlement, c'est aussi la condamnation du système de l'inconstitutionnalité. La constitution du 3 Septembre 1791, titre III, Chapitre V, article 3, répète: "Les tribunaux ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ni suspendre l'exécution des lois". Enfin, il y a l'article 127 du Code pénal: "Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique, les juges qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif, soit par des réglemens 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.

Telles sont les institutions de la France, Elles ne sont pas parfaites. Elles pourraient être perfectionnées sur plusieurs points. L'heure n'est pas à entreprendre une refonte d'ensemble. Le malaise dont on se plaint et qui est de tous les temps provient non des institutions, mais des hommes, Il n'est pas de constitution si parfaite qui dispense les hommes d'une sagesse minima, d'un dévouement minimum à la chose publique, L'esprit démagogique, l'absence de volonté ferme, la carence de l'autorité ne sont pas dans la constitution.

La France a fondé ses institutions sur la liberté politique. C'est un principe qui semble perdre du terrain chaque jour sous le vent des dictatures dans la plupart des pays d'Europe. Mais attendons la fin. La dictature peut être le remède passager à une crise. Mais on ne fonde rien de définitif et de durable que sur la liberté.

F I N

