Précis élémentaire de droit constitutionnel, suivi du texte des constitutions et déclarations des droits de l'homme de [...]

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Martin, Louis (1859-1944). Précis élémentaire de droit constitutionnel, suivi du texte des constitutions et déclarations des droits de l'homme de 1791 et 1793, du projet de déclaration de Condorcet, de la Constitution des États-Unis et de la Constitution suisse, par Louis Martin,.... 1891.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF.Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :
*La réutilisation non commerciale de ces contenus est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source.
*La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service.

Cliquer ici pour accéder aux tarifs et à la licence

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

3/ Quelques contenus sont soumis à un régime de réutilisation particulier. Il s'agit :

*des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.
*des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

4/ Gallica constitue une base de données, dont la BnF est le producteur, protégée au sens des articles L341-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

6/ L'utilisateur s'engage à respecter les présentes conditions d'utilisation ainsi que la législation en vigueur, notamment en matière de propriété intellectuelle. En cas de non respect de ces dispositions, il est notamment passible d'une amende prévue par la loi du 17 juillet 1978.

7/ Pour obtenir un document de Gallica en haute définition, contacter reutilisation@bnf.fr.

PRÉCIS ÉLÉMENTAIRE

DE

DROIT CONSTITUTIONNEL

Suivi

Du Texte des Constitutions et Déclarations des Droits

de l'homme de 1791 et 1793,

Du projet de Déclaration de Condorcet,

De la Constitution des États-Unis et de la Constitution Suisse.

PAR

LOUIS MARTIN

AVOCAT

Professeur libre de droit.

PARIS

LOUIS MARTIN

25, Rue Claude-Bernard, 25.

—

1891

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

PRÉCIS ÉLÉMENTAIRE

DE

DROIT CONSTITUTIONNEL

I le 4
130

POUR PARAITRE PROCHAINEMENT.

DU MÊME AUTEUR :

PRÉCIS ÉLÉMENTAIRE DE DROIT CRIMINEL.

LA RECHERCHE DE LA PATERNITÉ.

LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS DANS LES CHAMBRES.

Paris. — Typ. A.-M. Beaudelot, rue de Verneuil, 16. — 505

PRÉCIS ÉLÉMENTAIRE

DE DROIT

CONSTITUTIONNEL

Suivi du texte des Constitutions et Déclarations des Droits de l'homme de 1791 et 1793, du projet de Déclaration de Condorcet, de la Constitution des États-Unis, et de la Constitution Suisse.

PAR

LOUIS MARTIN

AVOCAT

Professeur libre de droit.

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE R.F.

DÉPÔT LÉGAL Seine Nº 3493 1891

PARIS

LOUIS MARTIN

25, Rue Claude-Bernard, 25.

—

1891.

PRÉFACE.

En écrivant ces quelques pages de Droit constitutionnel je n'ai la prétention ni de juger ni de discuter les institutions qui nous régissent. Ceci n'est point une œuvre de polémique, c'est un livre destiné aux examens. Je me suis donc inspiré surtout des enseignements des deux maîtres distingués qui occupent à Paris la chaire de Droit Constitutionnel, MM. Esmein et Larnaude. Quant aux graves questions qui passionnent aujourd'hui le pays, ce n'est pas au professeur à les juger comme professeur. Je me bornerai simplement à faire remarquer qu'on peut décrire minutieusement les divers rouages d'une Constitution, et regretter pourtant qu'un mécanisme plus simple n'ait pas été inauguré.

A côté des leçons des deux maîtres que je cite, mon intention première était d'ajouter celles de M. Jalabert, chargé du cours de doctorat. Mais après mûre réflexion j'y ai renoncé. Ce livre n'est pas un traité complet sur la matière, c'est un ouvrage élémentaire, qui s'adresse plus spécialement aux étudiants de première année. A le grossir des leçons du doctorat je risquais de l'encombrer inutilement. Le plus sage était donc de me borner. C'est

ce que j'ai fait. Je dois ajouter enfin, pour rendre à chacun ce qui lui est dû, que si les leçons de MM. Esmein et Larnaude m'ont servi de guides, j'ai également mis à contribution les ouvrages de MM. Freeman et Bagehot sur la Constitution anglaise, le livre si complet de M. Paul Janet sur les idées politiques, et les écrits de MM. de Tocqueville, Laboulaye, de Chambrun et Boutmy sur les Etats-Unis d'Amérique, ainsi que le Dictionnaire de la politique de M. Maurice Block et le Traité de droit parlementaire de MM. Pierre et Poudra.

DROIT CONSTITUTIONNEL.

CHAPITRE Ier.

NOTIONS GÉNÉRALES.

Objet du droit constitutionnel. — Le droit constitutionnel est cette branche du droit public qui étudie la forme et les organes supérieurs de l'Etat, et les droits respectifs de l'Etat et des citoyens.

La forme de l'Etat est déterminée par l'indication du sujet dans lequel réside la souveraineté. Les organes supérieurs de l'Etat sont les pouvoirs sociaux par l'intermédiaire desquels cette souveraineté s'exerce. (Théorie des pouvoirs constituants et des pouvoirs constitués.)

Dans un sens plus étroit on se borne à comprendre sous la dénomination de Droit constitutionnel l'étude de la Constitution (1) écrite d'un pays. Ce sens n'est pas le nôtre ; car une constitution, si complète soit-elle, ne renferme pas toutes les règles constitutionnelles. On les retrouve éparses dans toute la législation ; il en est

(1) La Constitution est la loi qui règle la distribution et la compétence des pouvoirs publics.

même que la coutume seule a introduites, et les principes d'où elles dérivent les unes et les autres sont également l'objet de notre étude.

Ainsi entendu, le droit constitutionnel, étude des principes supérieurs de l'Etat, et des rapports des grands pouvoirs entre eux, ne doit être confondu ni avec le droit administratif, qui se borne à réglementer les principes posés par le droit constitutionnel, ni avec la politique qui est l'art du gouvernement, ni avec la sociologie, qui examine et décrit la marche et le développement progressif des sociétés à travers les âges.

Des Etats simples et unitaires et des Etats composés. — L'Etat peut affecter deux formes différentes. On dit qu'il est simple et unitaire quand il n'est soumis qu'à une souveraineté unique et indivisible. La France, par exemple, est un État simple qui reçoit ses lois d'un pouvoir central, lequel, seul, a mission et autorité pour les faire.

Les États composés ou fédératifs renferment au contraire plusieurs souverainetés distinctes et superposées. C'est ainsi que dans l'État fédératif de la Suisse nous rencontrons tout ensemble et l'autorité fédérale qui exerce une action souveraine sur tous les cantons dans certaines matières d'ordre général, et l'autorité cantonale qui règle avec une égale liberté toutes les autres matières.

Il ne faut pas confondre l'État fédératif avec la *Confédération d'États*. Celle-ci n'est autre chose qu'une agglomération d'États ayant chacun sa forme propre et sa souveraineté, mais agissant de concert dans certains cas particuliers, et se donnant même parfois un organe d'ensemble. Mais cet organe n'influe pas direc-

tement sur les diverses nations confédérées; il emploie en général l'intermédiaire des pouvoirs qui gouvernent chaque État.

Origine récente du Droit constitutionnel. — L'idée d'envisager le Droit constitutionnel comme une science particulière ne date que de la fin du XVIII^e^ siècle. Les philosophes de cette époque furent amenés par leurs discussions sur la nature et les principes des gouvernements à s'occuper de la Constitution anglaise dont ils étudièrent et firent connaître les divers rouages. Leurs écrits, avidement lus et commentés, donnèrent le goût des institutions libérales qui semblaient être alors le monopole de l'Angleterre. La Constitution des États-Unis et la Constitution française de 1791 en furent tout imprégnées, et l'on peut dire que, jointes aux théories politiques des grands publicistes de l'époque, elles ont eu l'influence la plus considérable sur la fondation du Droit constitutionnel moderne. Il est donc nécessaire, si l'on veut pénétrer efficacement dans le lsecret de nos institutions, d'étudier avant toute chose es principes qu'elles ont empruntés à la Constitution anglaise, et ceux qui nous viennent des penseurs du XVIII^e^ siècle, ainsi que les grandes lignes de la Constitution américaine qui nous fournira sur bien des points d'utiles éléments de comparaison.

CHAPITRE II.

ÉLÉMENTS EMPRUNTÉS AUX INSTITUTIONS ANGLAISES.

L'Angleterre a fourni au Droit moderne trois éléments principaux :

1° Le Régime représentatif avec deux chambres;

2° La Responsabilité ministérielle;

3° Le gouvernement parlementaire ou gouvernement de cabinet.

Ce n'est pas du premier coup et sans effort que les Anglais se sont élevés à la liberté. Leur Constitution est le fruit d'une évolution lente et presque insensible dans la voie de l'autonomie individuelle, d'une conquête imperceptible et continue qui a pénétré les institutions, en dehors de toute loi écrite. On peut même dire qu'il n'y a point en Angleterre d'instrument constitutionnel, dans le sens habituel du mot.

« Notre Constitution, dit M. Freeman, n'a jamais été faite dans le sens où on l'entend des constitutions de plusieurs autres pays. Il n'y a jamais eu un moment où les Anglais présentèrent leur système politique sous la forme d'un acte solennel qui fut ou l'exposition de théories abstraites, ou la reproduction du système présent ou passé d'une autre nation. Il existe bien, il est vrai, certains grands monuments politiques dont chacun marqua une étape dans l'histoire de nos institutions. Ainsi la grande Charte, la pétition des droits, le bill des droits. Mais aucun d'eux ne s'annonça comme l'établissement de quelque chose de nouveau... A

aucun moment, le lien entre le passé et le présent n'a été complètement brisé, à aucun moment les Anglais n'ont siégé pour combiner une constitution entièrement nouvelle (1). »

Ce n'est pas à dire que les institutions anglaises se soient développées au hasard. Un mécanisme à la fois si simple et si compliqué ne peut pas être fortuit. Si les éléments qui le composent ne se sont pas accumulés d'un seul coup, la volonté de la nation d'arriver progressivement à la liberté ne s'est pas un instant démentie. Tantôt plus active, tantôt plus lente, selon que le monarque refusait ou accordait davantage, mais toujours une, toujours constante dans son but, toujours identique à elle-même, elle a fini, grâce à son énergique persévérance, par reléguer la couronne dans ses fonctions d'apparat, et par conquérir la suprématie parlementaire pour la Chambre des communes ou Chambre basse « basse de nom, mais devenue graduellement la plus haute en pouvoir réel. »

Cette vérité nous sera d'ailleurs rendue plus sensible par l'examen des diverses institutions dont nous avons déjà parlé.

SECTION I.

RÉGIME REPRÉSENTATIF AVEC DEUX CHAMBRES.

Historique. — A l'origine, en Angleterre comme ailleurs, les droits des peuples et des rois étaient enveloppés d'obscurité et mal définis. Le *Witan*, c'est l'assemblée du peuple investie du pouvoir législatif, conseillant le monarque et au besoin le déposant.

(1) FREEMAN. *Développement de la Constitution anglaise.*

Au fur et à mesure que la nation s'étend, le *Witan* est déserté. La nécessité d'un long voyage pour participer à ses délibérations en écarte le peuple des extrémités du royaume; les seigneurs finissent par s'y rendre seuls. Bientôt l'usage s'établit pour le monarque d'y appeler spécialement les seigneurs qu'il tient à y voir. Cette convocation ne confère d'ailleurs aucun privilège à ceux qui en sont l'objet ; leurs collègues sont leurs égaux. Mais avec le temps ce qui n'était qu'une préférence devient un droit, et les seigneurs appelés accourent seuls et forment le *Magnum Consilium* ou Grand Conseil. Leurs fonctions furent d'abord assez modestes. Elles étaient restreintes à une seule assemblée; si, après sa dissolution, un nouveau conseil était convoqué, ils n'en faisaient pas nécessairement partie. Le monarque pouvait à son gré les oublier, il ne lésait aucun droit.

Enfin, à partir du XII^e^ siècle, une modification importante s'introduisit. On admit que tout seigneur qui avait fait une fois partie du Grand Conseil, en demeurerait membre toute sa vie durant, et transmettrait son droit à ses héritiers. Ce fut l'origine de l'hérédité de la pairie. Il va sans dire que le monarque était toujours maître d'ajouter de nouveaux seigneurs à ceux qu'il avait précédemment investis.

Le Grand Conseil eut un fonctionnement quasi régulier à partir de la conquête normande. Ses délibérations portaient sur tous les sujets que lui soumettait le souverain ; elles avaient principalement pour objet de remédier aux abus, et le cas échéant, le *Magnum Consilium* pouvait se transformer en tribunal pour juger les prévarications des principaux dignitaires de la couronne.

La grande Charte arrachée au roi Jean (15 juin 1215) assura les droits de la nation et de l'assemblée nationale contre l'arbitraire dans la législation et dans l'impôt. Mais la constitution de l'assemblée resta la même. Les grands barons devaient être appelés spécialement, tandis qu'une convocation générale suffisait pour les tenanciers inférieurs.

Les *provisions d'Oxford* obtenues sous le règne de Henri III (1258) conféraient aux seigneurs le droit d'élire vingt-quatre d'entre eux pour veiller à l'application de la grande Charte. Enfin, en 1275, le parlement convoqué par Simon de Montfort au lendemain de la bataille de Lewes comprit pour la première fois non seulement deux chevaliers par comté, mais encore deux citoyens par cité, et deux bourgeois de chaque bourg. Innovation politique et hardie, adroit témoignage de reconnaissance du comte Simon envers une classe qui l'avait si constamment soutenu, et qui lui était encore si nécessaire !

L'œuvre du comte Simon ne périt pas avec lui. Écrasé sur le champ de bataille d'Evesham « ce fut à son meurtrier qu'il transmit le flambeau échappé de sa main mourante (1). » Edouard 1er, pressé par ses besoins d'argent, se décida après quelques hésitations à compléter les réformes ébauchées. On commença à s'apercevoir enfin que celui-là devait consentir les subsides à qui incombait la charge de les payer, c'est-à-dire le peuple. A dater de ce moment l'évolution de la nation anglaise est régulière et méthodique et, pour nous servir de l'expression de M. Freeman, tandis que l'histoire d'Angleterre n'avait été jusque-là que le domaine des anti-

(1) FREEMAN.

quaires, elle devient désormais le domaine des légistes.

Dès l'année 1295, Edouard Ier réunit un parlement semblable à celui du comte Simon, dans lequel on vit à côté des membres du Grand Conseil des délégués élus du clergé, ainsi que des députés des comtés, villes et bourgs. Deux ans plus tard, en 1297, le roi promit de ne plus lever d'impôts sans l'autorisation des délégués du royaume. Les assemblées eurent dès lors une périodicité régulière et fréquente.

Bientôt le clergé ayant obtenu le droit de voter des impôts dans des assemblées particulières ou convocations, ses députés se retirèrent. Enfin, sous Richard II, en 1377, la différence d'origine entre les membres du Grand Conseil, et les députés des villes, bourgs et cités amena la séparation en deux Chambres : la Chambre des lords ou Chambre haute et la Chambre des communes ou Chambre basse, avec un président particulier ou *Speaker* (1). Quelques années plus tard, en 1399, la Chambre des communes prenait une part prépondérante à la déposition de Richard II.

Mais ni la Chambre haute ni les communes n'avaient à l'origine l'initiative des lois. Les deux Assemblées ne pouvaient qu'adresser des pétitions à la couronne et lui demander sous cette forme les lois réclamées par la nation. Elles pouvaient bien en faire la condition du vote des subsides, mais rien n'empêchait le monarque de promettre et d'éluder ensuite ses promesses, soit en ne faisant pas la loi, soit en la confectionnant de telle sorte qu'elle ne fût qu'une apparence.

Instruites par leurs déceptions, les Chambres prirent enfin l'habitude de ne desserrer les cordons de la bourse

(1) Le premier speaker de la Chambre des communes fut Pierre de la Mare.

publique qu'après exécution des promesses. Elles obtinrent même d'Henri V qu'il ne serait statué sur leurs pétitions rien de contraire à leurs demandes. Enfin sous Henri VI, elles rédigèrent leurs doléances sous forme de bills à sanctionner.

La victoire du Parlement paraissait définitive. Loin de diminuer son autorité la guerre des *deux roses* l'avait au contraire raffermie par le soin que mirent les prétendants à lui demander son approbation. Les résultats acquis semblaient assurés désormais lorsque les princes de la dynastie des Tudors et les Stuarts, en entreprenant de les contester et de reprendre à la nation les droits qu'elle avait conquis sur la royauté, précipitèrent l'Angleterre dans les convulsions qui aboutirent à la Révolution de 1648 et à l'échafaud de Whitehall, puis, après la restauration de 1660, à la Révolution de 1688. A partir de cette époque et de la déclaration des Droits la victoire du Parlement est définitive; la royaulé ne conserve plus que le droit de veto qui ne tarde pas d'ailleurs à disparaître (1).

Composition du Parlement. — Le Parlement anglais se compose donc de deux Chambres : la Chambre des lords et la Chambre des communes.

La Chambre des lords comprend aujourd'hui environ 550 membres. Leur nombre est illimité (2). Ils sont divisés en cinq catégories :

1° Les pairs ecclésiastiques, archevêques et évêques, au nombre de 26 ;

(1) La reine n'est plus armée du veto. Elle serait obligée de signer son propre arrêt de mort si les deux Chambres s'accordaient pour le soumettre à sa signature. — BAGEHOT.

(2) C'est un brocard anglais que la reine pourrait d'un trait de plume appeler tous les Anglais à la pairie. — ESMEIN.

2° Les lords d'Angleterre nommés par la couronne;

3° Les pairs d'Écosse élus par la noblesse Écossaise pour toute la durée de la législature;

4° Les pairs d'Irlande élus à vie par la noblesse Irlandaise;

5° Certains grands dignitaires siégeant à raison de leurs fonctions.

La Chambre des communes est composée de 652 députés élus par trois sortes de collèges, les comtés, les villes et les universités.

Pendant longtemps la Chambre des communes fut la proie de l'aristocratie. Les grands seigneurs qui siégeaient dans la Chambre des lords avaient mille moyens de peser sur les élections des communes. Maîtres de la plus grande partie du territoire, ils dominaient aisément par leurs tenanciers les assemblées électorales. Le système suivi jusque dans les derniers temps favorisait encore leur action. Le droit d'élection avait été remis à une foule de petits bourgs, les bourgs pourris, qui furent toujours corrompus et qui avaient été créés pour l'être. On voyait en outre de petites localités, jadis florissantes, aujourd'hui désertes, n'ayant plus qu'une existence nominale, conserver leur droit électoral après le départ de leurs habitants; ces ruines élisaient encore leurs députés, tandis que de grandes villes de date récente n'avaient aucun représentant. Les 12 habitants d'Old-Sarum étaient représentés par deux députés, et les 300,000 citoyens de Manchester n'en avaient pas un. Les réformes électorales de 1832, 1864 et 1884 ont en partie remédié à ces abus. La plupart des bourgs pourris ont été supprimés, une représentation nationale plus proportionnelle à la population a été accordée, le droit de suffrage a été plus

largement étendu, et la corruption elle-même semble avoir perdu une partie de son antique influence (1).

SECTION II.

RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE.

La responsabilité ministérielle et le gouvernement de cabinet sont deux institutions qui s'impliquent. Elles ne sont pas cependant contemporaines. La responsabilité ministérielle date du XVII^e^ siècle; le gouvernement de cabinet n'a reçu sa forme définitive qu'au XIX^e^ siècle seulement.

Principes généraux. — Trois principes généraux gouvernent la responsabilité ministérielle. C'est 1° d'abord l'irresponsabilité du monarque; 2° la responsabilité des ministres à raison de leurs actes; 3° la nécessité pour la Couronne de faire participer un agent supérieur de l'État à chacun des actes par lesquels s'exerce sa souveraineté.

Reprenons en détail chacun de ces trois points.

A. — *Irresponsabilité du monarque.* — Les Anglais disent : « Le roi ne saurait mal faire, » et tirent de là deux conséquences : 1° Qu'il n'y a pas de tribunal pour le juger. Ce qu'ils expriment en ces termes : « La reine viendrait aujourd'hui à tuer le premier ministre,

(1) Avant la réforme on a pu dire au sein du parlement « Vos sièges se vendent comme les bestiaux en foire. » — Depuis, il a pu être répété par un homme d'État considérable... « La corruption a été semée à la volée, comme le blé sur la terre. » — LEDRU-ROLLIN. *Décadence de l'Angleterre.*

Il convient de dire que l'ouvrage de M. Ledru-Rollin est antérieur à la dernière réforme.

qu'il n'y aurait point de cours de justice ayant compétence pour connaître de ce crime (1); »

2° Le fonctionnaire qui aurait exécuté un ordre illégal de la Couronne ne pourrait exciper de cet ordre pour se soustraire à la condamnation méritée.

B — *Responsabilité personnelle des ministres.* — Cette responsabilité découle de ce principe que tout homme sauf le roi est responsable des actes qu'il a accomplis ou commandés. Elle peut être uniquement politique, elle peut être aussi pénale. Dans ce cas les ministres peuvent être appelés soit devant les tribunaux ordinaires, soit devant la Chambre des lords sur les poursuites intentées par la Chambre des communes. Cette procédure appelée procédure de l'empêchement (*impeachment*) date du XIVe siècle. Le premier exemple qu'on en donne se place en 1376 sous Edouard III. Elle fut assez fréquemment appliquée depuis, surtout au moment de la lutte entre les Stuarts et le Parlement. Elle eut d'abord pour point de départ un acte criminel accompli par le ministre au cours de ses fonctions ; elle s'étendit plus tard à tous les actes déshonnêtes ou injustes dont il pouvait être l'auteur. La Chambre des communes comprenant des députés de tout le royaume procédait comme un grand jury d'accusation national et déférait le ministre accusé à la Chambre des lords qui jugeait ensuite.

Mais à mesure que le principe de la responsabilité politique s'est développé et que les droits du parlement se sont fortifiés on a abandonné peu à peu cette procédure; on s'est généralement contenté d'enlever aux ministres le pouvoir dont ils avaient abusé. C'est

(1) M. Esmein.

tout au plus si depuis un siècle on peut citer deux exemples de mises en accusation, celui d'Hastings en 1788 et celui de Lord Melvil en 1805.

C.—*Nécessité pour la Couronne de faire participer un agent supérieur de l'État à tout acte accompli par elle.* — Ce principe est venu d'une règle de forme. Tout acte de la couronne doit être scellé d'un sceau particulier. Cette nécessité jointe à l'irresponsabilité du monarque entraîna la responsabilité du fonctionnaire qui possédait le sceau. Et dans la suite des temps elle amena la proclamation du principe généralement admis aujourd'hui et qu'on exprime en France en disant que « tout acte de celui qui représente le pouvoir exécutif doit nécessairement pour être exécutoire être contresigné par un ministre (1). » La Constitution de 1791 avait pour la première fois proclamé cette règle (2), que la Constitution actuelle a confirmée en ces termes : « Chacun des actes du pouvoir exécutif doit être contresigné par un ministre. » (Loi du 25 février 1875 art. 3, in fine.)

SECTION III.

LE GOUVERNEMENT DE CABINET.

Dans toute nation vivant sous le régime parlementaire le chef de l'Etat possède la plénitude du pouvoir exécutif et toutes les prérogatives qui en découlent. En fait l'exercice réel du pouvoir est remis entre les mains des ministres ou du cabinet.

(1) M. Esmein.

(2) Chapitre II, Section IV, art. IV : « Aucun ordre du roi ne pourra être exécuté s'il n'est signé par lui et contresigné par le ministre ou par l'ordonnateur du département. »

Le cabinet, en Angleterre, est l'œuvre presque directe du Parlement; il est choisi par l'homme qui domine dans la chambre des communes à la tête de la majorité, le *leader*. Ce qui fait de celui-ci, devenu chef du cabinet, un chef du pouvoir aussi électif que le président de la République américaine (1). Le premier ministre choisit ses collaborateurs; mais, sa liberté n'est pas entière, car il en est qu'il lui est moralement interdit de choisir, d'autres qu'il doit prendre forcément. Son autorité se manifeste plutôt dans l'attribution des départements ministériels.

Les membres du cabinet doivent faire partie du parlement; ils sont pris dans la Chambre des communes et dans celle des lords. Toutefois, en acceptant les fonctions ministérielles les membres des communes sont réputés démissionnaires et doivent se représenter devant leurs électeurs.

Bien que le roi, chef du pouvoir exécutif, continue à posséder le droit de choisir et de révoquer les ministres, ce droit nominal ne lui appartient plus en réalité. La pratique du gouvernement parlementaire l'en a depuis longtemps dépouillé. Il est obligé, quoi qu'il lui en coûte, d'appeler à la tête du cabinet le *leader* de la majorité des communes; il ne peut même lui imposer aucune préférence dans le choix de ses collaborateurs.

Le cabinet est homogène; les ministres sont solidairement responsables. Ils ne détiennent le pouvoir qu'avec l'assentiment de la majorité; ils doivent céder

(1) C'est, ajoute M. Bagehot, un exemple d'élection au second degré dans les seules conditions où une élection semblable est préférable à l'élection directe.

la place à d'autres en cas de désaccord et s'ils hésitent à le faire le monarque les révoque ; c'est le seul cas où il puisse user de ce droit.

En un mot, le cabinet est le représentant du parlement, ou tout au moins de la Chambre populaire dans le gouvernement du pays. « Par ce terme (Cabinet), dit M. Bagehot, nous entendons un comité du Corps Législatif choisi pour être le Corps exécutif... comité combiné de telle sorte qu'il sert comme un trait d'union ou une bande à rattacher la partie législative à la partie exécutive du gouvernement. Par son origine il appartient à l'une et par ses fonctions à l'autre. »

Droit de dissolution. — Le chef de l'Etat est néanmoins encore investi du droit de dissoudre le parlement. Ce droit est le dernier vestige d'un droit plus important que possédait la couronne. C'était elle jadis qui donnait la vie à la Chambre des communes dont elle prolongeait ou restreignait l'existence à son gré. La durée des législatures n'avait de limites que celles qu'il plaisait au roi de lui assigner.

Le premier droit lui fut enlevé en 1714 par l'acte triennal qui fixait à trois ans la durée maxima de la Chambre des communes ; elle fut portée ensuite à sept ans par l'acte septennal qui est encore en vigueur.

Mais le droit de dissoudre la Chambre a survécu. On s'est contenté de le subordonner à deux conditions essentielles : 1° que le monarque trouverait un ministère prenant la responsabilité de cette mesure, et que les électeurs seraient convoqués par l'acte même de dissolution ; 2° que le jugement du pays une fois rendu serait accepté sans réserve (1).

(1) Le 4 juin 1841, la motion de Robert Peel combattue par le

Les règles sur lesquelles repose le gouvernement parlementaire ne sont pas susceptibles de sanction directe. Il ne faut pas croire pour cela que le Parlement soit désarmé. Maître du budget et des impôts, il lui est aisé de faire capituler la couronne et de vaincre ses résistances. Il lui suffirait en cas de conflit de refuser la loi de finances; les contributions ne pourraient plus être perçues ; tous les services publics seraient désorganisés et l'armée elle-même serait obligée de se dissoudre.

Au reste de telles extrémités ne sont pas à craindre. Les coutumes qui assurent la prépondérance au Parlement sont aussi généralement respectées, aussi universellement révérées de tous que la loi la plus formelle et la plus sacrée.

Origine du cabinet. — Dans les premiers temps, les monarques anglais avaient autour d'eux pour régler l'administration deux sortes d'organes : 1° Des secrétaires d'Etat, et des officiers de la couronne semblables à ceux qui, en France, entouraient le trône ;

2° Un conseil de gouvernement ou conseil privé. Ce conseil dont les pouvoirs avaient été considérables perdit une partie de ses attributions sous les Stuarts. Dans son effort pour reconquérir les droits de la couronne, cette dynastie, au lieu de soumettre ses projets à un conseil dont elle craignait les remontrances,

ministère de Lord Melbourne ayant été adoptée à la majorité d'une voix, la Chambre fut dissoute. Mais l'amendement de l'opposition ayant été voté par la nouvelle Chambre à 91 voix de majorité, le ministère se retira et la reine dut même congédier celles des dames de la chambre à coucher qui inquiétaient le nouveau cabinet.

préféra s'entourer d'un petit nombre d'hommes dévoués qui délibéraient dans le cabinet du roi et qui exerçaient les fonctions ministérielles.

A la suite de la Révolution de 1688 les droits du Parlement se trouvèrent fixés et la couronne dut négocier avec lui dans toutes les circonstances importantes. Elle pensa alors que le moyen d'action le plus efficace était d'appeler à délibérer autour du roi et d'associer en quelque sorte aux mesures proposées les chefs de la majorité parlementaire qui apporteraient tout ensemble plus d'ardeur à soutenir des mesures qu'ils auraient eux-mêmes conseillées et plus d'autorité pour les faire admettre par une assemblée docile à leur voix.

Cependant ces cabinets rudimentaires n'étaient aucunement tenus de s'incliner devant un acte de défiance des Chambres. Ce n'est qu'en l'année 1782 qu'on rencontre pour la première fois l'exemple d'un cabinet se retirant après un vote des communes.

Le ministère, à ses débuts, tenait séance dans le cabinet et sous la présidence du roi. Cet usage respecté par Guillaume III et par la reine Anne fut ensuite abandonné. Georges Ier peu familiarisé avec la langue et les affaires d'Angleterre se dégoûta rapidement de ces réunions. Il les délaissa peu à peu, et les ministres s'habituèrent ainsi à délibérer en dehors du roi et loin de sa présence. Georges III essaya bien de ressusciter l'ancienne coutume, mais vainement. Après lui il passa dans la pratique que le cabinet serait désormais présidé par le premier ministre qui devenait l'intermédiaire obligé entre la couronne et ses collègues.

Là se borna d'abord la supériorité du premier ministre ; mais son autorité ne tarda pas à s'étendre. A partir du deuxième Pitt il devint réellement l'inspira-

teur et le chef de la politique du pays, au point d'imposer parfois ses sentiments à la couronne, malgré les répugnances du souverain. C'est ainsi qu'en 1851, Lord Parlmerston reconnut le régime inauguré en France au lendemain du coup d'Etat, en dépit des ordres contraires de la reine. Aussi les Anglais disent-ils sans scrupule non pas le ministère, mais « le gouvernement de M. Gladstone, » « le gouvernement de lord Salisbury. »

Prépondérance des communes. — Enfin il nous reste à voir pour compléter ce tableau, comment s'est établie la prépondérance de la Chambre des communes.

Nous avons déjà dit qu'elle fut appelée d'abord pour voter les impôts comme représentant ceux qui les devaient payer. La Chambre des lords statuait après elle, en vertu de ce principe, que le vote des impôts étant une loi, elle ne pouvait être parfaite sans l'assentiment des deux Chambres.

Vers la fin du XVII^e^ siècle, en 1671 et 1678, les communes obtinrent que les lords n'auraient plus le droit d'amender les lois d'impôts, mais simplement de les adopter ou de les rejeter en bloc. A partir de cette époque, l'autorité des lords s'amoindrit de plus en plus (1). On les voit bien parfois esquisser quelque résistance en face des lois populaires, mais devant la

(1) L'opinion publique, ainsi que nous l'apprend Chesterfield, l'appelait la Chambre des Incurables. Robert Walpole, obligé de résigner son siège à la Chambre des communes pour faire place à ses adversaires et entraînant avec lui le plus illustre d'entre eux sur les bancs de la pairie, lui disait : « Milord, nous étions hier les deux plus importants personnages du pays ; aujourd'hui nous en sommes les plus inutiles. » — LOUIS GOTTARD. *Dict. de la politique.*

volonté formellement exprimée des communes, ces velléités se sont promptement évanouies. En 1831, quand il s'agit de modifier la loi électorale et de détruire les bourgs pourris, les lords rejetèrent d'abord les mesures proposées. Un nouveau bill leur fut présenté qui allait avoir le même sort. Mais l'opinion publique protesta et les lords s'empressèrent de céder, pour ne pas voir mettre en question l'existence même de la Chambre haute (1).

Enfin en 1860, le droit de rejeter les lois de finances votées par les communes fut victorieusement contesté par elles à la Chambre des lords, dans une résolution célèbre émise par le vicomte Palmerston, à propos du maintien par les lords du droit sur le papier, aboli par les communes : « Le droit d'accorder des aides et subsides, disait-elle, appartient seulement aux communes comme partie essentielle de la constitution ; et la limite de ces subsides, par rapport aux matières qui en font l'objet, à la manière dont ils sont accordés, à leur qualité et à leur durée, ne peut être déterminée que par elles seules. Quoique, à diverses reprises, les lords aient exercé le pouvoir de rejeter des bills relatifs aux taxes, cependant l'exercice de ce pouvoir n'a pas été fréquent et est justement considéré avec une jalousie particulière par la Chambre des communes, comme affectant son droit de pourvoir aux services de l'année. »

L'institution du régime parlementaire accéléra d'ail-

(1) Si la Chambre des lords rejette la cédule A (c'est-à-dire la cédule relative à l'abolition des *bourgs pourris*), disait le banquier Attwoot à la population de Birmingham, nous présenterons une autre cédule dans laquelle nous demanderons l'abolition de la Chambre des lords elle-même. » — Louis Gottard, *loc. cit.*

leurs cette victoire des communes, quand il fut établi que seul le vote de la Chambre basse pouvait ouvrir une crise ministérielle, et que la Chambre des lords n'était pas investie de la même puissance. Et de fait, nombre de cabinets ont gouverné malgré l'hostilité des lords. En 1850 notamment, ces derniers ayant blâmé la politique étrangère du vicomte Palmerston, la Chambre des communes reprit la question, témoigna sa confiance au cabinet, et le ministère demeura à la tête des affaires.

En ce qui touche les autres lois, la Chambre haute est en possession des mêmes droits que la Chambre des communes. Mais en cas de conflit c'est à elle de céder. Au reste, en 1861, lors de la révision de son réglement, à la suite de la discussion que nous avons relatée plus haut, elle n'hésita pas à déclarer que dans la confection des lois, son rôle est un rôle de révision bien plus que de proposition primitive. D'ailleurs le ministère peut toujours avoir raison de la résistance des lords par la menace, effectuée s'il est besoin, d'une nouvelle promotion (1).

En dehors des quelques exemples que nous avons cités, et durant les six cents ans que les deux Chambres ont vécu côte à côte, les querelles sérieuses ont été très rares, la plupart ne roulant guère que sur des questions de forme et de privilèges (2).

(1) Ce droit n'a guère été sérieusement exercé qu'une seule fois en 1712, alors que les Wighs, maitres de la Chambre haute ne voulant pas approuver la paix d'Utrecht, il fallut y créer une majorité nouvelle.

(2) En 1558, un conflit faillit éclater parce que la Chambre haute avait fait remettre aux communes ses amendements à un projet de loi transcrits sans cérémonie sur simple papier et non sur parchemin. — FREEMAN.

De même le jeu régulier des institutions parlementaires a-t-il promptement fait disparaître le droit de veto concédé primitivement à la couronne, tout en maintenant la nécessité de la sanction royale pour la perfection de la loi.

A quelles conditions le gouvernement de cabinet est-il possible? — Le gouvernement de cabinet demande, pour porter tous ses fruits, des conditions particulières : 1° Il faut d'abord que le pays ait déjà fait un apprentissage suffisant de ce régime; 2° Il faut encore que le principe du gouvernement étant mis hors de cause, le pays soit divisé en deux grands partis qui acceptent l'un et l'autre le régime sous lequel ils vivent. La lutte s'établit alors entre le parti modéré ou parti conservateur et le parti d'action ou parti progressiste, ayant chacun ses doctrines propres, ses hommes et son personnel, si bien que l'on connaît d'avance quelles personnalités prendront le pouvoir à la chute du ministère et que l'on évite ces majorités factices, formées d'éléments disparates, qui s'unissent un instant pour détruire, et se disputent ensuite le pouvoir avec acharnement sur les ruines qu'elles ont faites.

Séparation des pouvoirs. — A côté de cette forme du régime représentatif, il en est une autre sur laquelle nous reviendrons plus longuement et que l'on appelle le régime de la séparation des pouvoirs. La constitution des Etats-Unis de 1789, et les constitutions françaises de 1791 et de l'an III, sont les principaux monuments de ce régime.

SECTION IV.

INFLUENCE DE LA CONSTITUTION ANGLAISE AUX XVIII^e^ ET XIX^e^ SIÈCLES.

A l'heure où éclata le mouvement philosophique qui donne au XVIII^e^ siècle une place à part dans l'histoire de l'humanité, on se préoccupa de dégager les principes des divers gouvernements. La Constitution d'Angleterre fut surtout l'objet d'un examen approfondi de la part de trois écrivains célèbres : Montesquieu qui en décrivit la marche et le fonctionnement dans le chapitre VI du Livre II de l'*Esprit des Lois*, le genevois Delolme et l'anglais Blakstone, le plus grand jurisconsulte de la Grande-Bretagne, un des plus fidèles disciples de Montesquieu.

Il arriva cependant que ces écrivains se méprirent tous trois sur le mécanisme constitutionnel anglais. Ils y virent bien le gouvernement représentatif avec la distinction des trois pouvoirs; ils y aperçurent bien la responsabilité ministérielle, mais quoique le régime parlementaire y fonctionnât alors avec presque tous ses éléments, non seulement ils ne l'y virent point, mais Montesquieu tira de la Constitution anglaise la théorie opposée de la séparation des pouvoirs, et Blakstone en établit le principe.

La chose d'ailleurs est moins étonnante qu'on ne pourrait le croire, car le régime parlementaire en était

à ses débuts et son fonctionnement, encore rudimentaire et embarrassé, n'avait pas alors cette allure simple et rapide qu'il a prise depuis.

Répugnance des Constituants pour le régime parlementaire. — Les Constituants le connurent; mais la corruption qui régnait dans les Chambres anglaises le leur avait rendu fort suspect. Les Constitutions de l'époque révolutionnaire se ressentirent de cette disposition. Celles de 1791 et de l'an III reposaient sur la séparation absolue des pouvoirs. Quant à celle de l'an VIII sur laquelle se superposa la Constitution impériale, nous verrons en l'étudiant à son heure qu'elle n'avait d'autre but, comme les diverses institutions de cette époque (1) que de rendre illimité le pouvoir de celui qui gouvernait alors le pays.

Lorsque cet homme tomba, « laissant la France épuisée et meurtrie (2), » les esprits se portèrent avec

(1) Dans l'ordre administratif une centralisation à outrance qui étouffe toute vie locale; dans l'ordre judiciaire le pouvoir maitre de la magistrature à qui il donne l'investiture et l'avancement; le nombre des fonctionnaires augmenté sans autre raison que d'avoir plus de serviteurs à ses gages et d'intéresser plus de citoyens, en les faisant participer aux largesses du budget, à la prospérité de l'Empire! Ce qu'il y a pourtant de plus admirable que ces institutions elles-mêmes c'est de voir qu'elles ont traversé je ne sais combien de tempêtes révolutionnaires sans y sombrer, qu'en dépit des années écoulées elles se sont conservées presque intactes, si ce n'est le nombre des fonctionnaires qui chaque jour s'accroît, et que des hommes de très bonne foi sont en admiration devant elles, et, dans leur fétichiste respect pour tout ce qui existe, s'imaginent sincèrement en les défendant défendre l'œuvre de la Révolution, comme si la Constitution de l'an VIII n'avait pas eu précisément pour but de détruire, autant qu'il se pouvait, l'œuvre d'émancipation et de liberté poursuivie, au prix de leur propre sang, par les hommes de la Constituante et de la Convention.

(2) Esmein.

ardeur vers des institutions plus libérales. Dès le mois d'avril 1814 le Sénat avait organisé une ombre de gouvernement représentatif dans lequel il s'était attribué le principal rôle. La déclaration de Saint-Ouen (mai 1814) promit, et la Charte octroyée par Louis XVIII (4 juin) établit un régime d'apparence semblable à celui de l'Angleterre. A son retour de l'île d'Elbe, par l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire, Napoléon lui-même fit adhésion au gouvernement parlementaire et ce régime, pratiqué avec plus ou moins de sincérité prit place également dans la Charte de 1830.

La Monarchie de Juillet. — Avec la monarchie de Juillet nous entrons plus avant dans la pratique du régime parlementaire. Le souvenir de l'effrayant despotisme impérial et de sa fin tragique n'avait pas encore tout à fait disparu des mémoires, tandis qu'une littérature juridique, dont Benjamin Constant fut le représentant le plus illustre, avait largement répandu dans le pays les idées qui trouvaient leur expression dans le régime représentatif.

Deux conceptions différentes se firent jour à cette époque, l'une dont Benjamin Constant fut l'inventeur et qui fut adoptée plus tard par M. Thiers; l'autre dont MM. Royer-Collard et Guizot se firent les principaux défenseurs.

Dans la théorie de Benjamin Constant et de M. Thiers « *le roi règne et ne gouverne pas.* » Son rôle, semblable à celui du souverain d'Angleterre, est un rôle d'absolue neutralité; il est le médiateur suprême entre les grands pouvoirs et jamais son nom ne peut être prononcé au milieu des conflits législatifs. Aux ministres seuls appartient l'exercice de la puissance

exécutive avec toutes les prérogatives qu'elle comporte et les responsabilités qu'elle entraîne. Car si les ministres ne sont pas responsables, quelle est la responsabilité que les chambres pourraient mettre en cause? Il n'y en a pas d'autre que celle du roi. Mais peut-on faire le monarque responsable? C'est la carrière ouverte aux révolutions à propos des faits les plus secondaires de l'ordre politique. Veut-on, en se couvrant du nom de roi, rejeter au loin toute responsabilité? Mais il n'y a plus alors de régime parlementaire possible, il n'y a plus pour les chambres aucune sanction de leur droit de contrôle et d'examen. Reste donc la responsabilité ministérielle entraînant comme conséquence le pouvoir réel des ministres; car il tombe sous le sens qu'ils ne peuvent être rendus responsables que de la politique qu'ils ont pratiquée.

A cela les partisans de la thèse de MM. Royer-Collard et Guizot répondaient non sans raison que le monarque de M. Thiers réduit au rôle passif de roi fainéant était une inutilité constitutionnelle. Ils ajoutaient qu'en le reléguant dans une sphère infranchissable d'oisiveté, tandis que les ministres et les Chambres possèderaient l'action et le gouvernement on exagérait leur pouvoir au détriment du sien. Quant à la responsabilité ministérielle, fiction habile pour amuser le parlement, elle n'empêchait pas le pays, par la voie des révolutions, de poser de la façon la plus absolue le principe de la responsabilité du monarque. Le roi étant ainsi responsable devant la nation des différentes mesures prises par ses ministres avait donc le droit d'apporter dans le gouvernement ses idées personnelles et de les faire triompher. Toutefois l'exercice de ce droit était subordonné à deux conditions es-

sentielles : 1° il devait trouver un ministre qui le couvrît de sa responsabilité; 2° il fallait en outre que son nom ne fût jamais mêlé aux débats parlementaires. Ces deux systèmes se trouvèrent notamment en présence dans la fameuse discussion des 27, 28 et 29 mai 1846 où l'on put entendre MM. Thiers et Guizot développer tour à tour leurs principes devant les représentants des 250 à 300000 censitaires qui formaient le pays légal, et qui affichaient la prétention de parler et d'agir au nom du pays réel.

La Constitution de 1848 établit un système intermédiaire entre le régime parlementaire et celui de la séparation des pouvoirs. Elle avait emprunté au premier le droit pour les ministres d'être entendus par les Chambres, et celui d'y siéger malgré leurs fonctions. Mais à l'inverse, la responsabilité ministérielle établie par l'art. 68 semblait n'être qu'une responsabilité personnelle, civile ou pénale, et non pas une responsabilité politique et collective. Le président de la République n'était pas armé du droit de dissolution. Enfin il resta douteux si l'on avait le gouvernement de cabinet, et malgré la célèbre discussion des 15, 16 et 17 janvier 1851, malgré la retraite du cabinet devant un vote défavorable, la question demeura toujours obscure.

Avec le régime issu du coup d'État de décembre 1851 nous voyons reparaître le gouvernement personnel. La Constitution de 1852 donne au chef de l'Etat, comme condition d'une illusoire responsabilité, le droit de choisir ses ministres comme bon lui semble. Désormais ils dépendent de lui seul; il n'y a point entre eux de solidarité; ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. Les fonctions ministérielles sont incompatibles avec celles de député. Les projets de loi

sont soutenus devant le Corps législatif par les membres du Conseil d'Etat.

Cet état de choses fut modifié par le décret du 5 février 1867 qui ouvrit aux ministres les portes des Chambres. Le même décret rétablissait avec des conditions spéciales le droit d'interpellation.

Enfin la responsabilité ministérielle fut reconnue par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 et la constitution du 21 mai 1870 rétablit avec ses traits principaux le régime parlementaire.

L'assemblée de 1871 convoquée à la suite de la guerre Franco-Allemande appliqua le régime parlementaire, mais avec des conditions particulières. Aux termes de la loi du 31 août 1871, le président de la République était responsable comme ses ministres. Enfin c'est le gouvernement parlementaire qui sortit de la constitution du 25 février 1875.

CHAPITRE III.

LA CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS.

A ne considérer les institutions des autres nations que dans leurs rapports immédiats avec les nôtres nos études ne nous porteraient guère en Amérique. Mais la Constitution des Etats-Unis, fondée sur un principe essentiellement différent, celui de la séparation des pouvoirs, nous fournit par cela même de tels éléments de comparaison que nous aurions tort de les négliger et de les passer sous silence. C'est en rapprochant les lois des différents peuples que l'on apprend à mieux connaître celles de son pays, et à corriger leurs défauts. D'un autre côté, le spectacle offert par la grande République Américaine depuis sa fondation, cette démocratie se développant à travers le temps et l'espace, franchissant victorieusement les situations les plus critiques sans arrêter l'essor de sa vitalité singulière, sortant plus forte que jamais de la plus affreuse guerre civile et déployant depuis une telle puissance qu'elle possède la suprématie dans le nouveau monde et donne à l'ancien plus de leçons et de craintes qu'elle n'en reçoit de lui, cette démocratie en action si magistralement décrite par Tocqueville et si complètement étudiée par Laboulaye nous présente un tel spectacle qu'il nous impose le devoir d'examiner en quelques traits les principaux caractères de son organisation politique. Avant donc d'aborder, conformément à notre

programme, l'histoire et la filiation des idées sur lesquelles repose notre droit moderne, après avoir décrit les principes généraux des institutions anglaises, nous nous arrêterons quelques instants devant la constitution des Etats-Unis d'Amérique.

SECTION I.

LES DÉCLARATIONS DE DROITS.

Historique. — C'est une coutume de la plupartde nos Constitutions françaises, de nos Constitutions républicaines au moins, de porter à leur frontispice, avant toute organisation gouvernementale, une déclaration des droits. Cet exemple nous l'avons emprunté à l'Angleterre, et le bill des droits de 1689 nous a servi sinon de modèle, au moins d'indication et de guide.

Les Américains ont fait de même. Mais à la différence de ce qui s'est passé chez nous, la déclaration des droits ne précède pas la Constitution, elle la suit sous forme d'amendements. Les raisons de cette particularité nous sont fournies par l'histoire même de leurs institutions.

Le problème qui se posait aux auteurs de la Constitution américaine était fort complexe. Il s'agissait de résoudre plusieurs questions contradictoires, de mettre d'accord des partis diamétralement opposés et de fondre ensemble les intérêts les plus divergents. Allait-on donner à l'Etat nouveau une forme centralisée en fortifiant le pouvoir central de tous les droits arrachés aux Etats particuliers ? Allait-on au contraire, au lendemain d'une victoire chèrement disputée, exposer le fruit de la guerre à tous les hasards en énervant le

gouvernement central, au profit des divers Etats. Les partis s'étaient donné libre carrière, et la Convention chargée de dresser la Constitution définitive risquait de perdre son temps en de longs et tumultueux débats sans pouvoir achever son œuvre. Ce fut ce qui la sauva.

La Convention était composée de patriotes sincères et dévoués, peu accessibles aux morsures de l'amour-propre, n'ayant qu'un objectif sous les yeux, qui était de rendre la patrie forte et glorieuse. Chacun d'eux était fermement attaché à ses idées; mais chacun d'eux comprit la nécessité des concessions. Et alors ces partis si opposés, craignant chacun la victoire de l'autre, prirent simultanément leurs précautions pour que la victoire ne fût pas trop pénible aux vaincus. Nous avons en France une conception politique en général peu libérale. Chaque fois qu'un parti arrive au pouvoir, il poursuit systématiquement la destruction de toutes les garanties qui ont protégé son indépendance mais dont il n'a plus besoin et qui le gênent, tandis qu'elles abritent ses adversaires. Il n'a plus qu'un but, c'est de briser toutes les résistances, sans penser que le lendemain le jeu des évènements peut lui être encore fatal. Combien de partis se sont plaints de se voir appliquer les lois qu'ils avaient forgées eux-mêmes. La notion de la liberté, à quelques exceptions près, semble n'être bien comprise que des oppositions.

Les Américains furent plus pratiques. Chacun d'eux songea à se prémunir contre la victoire des autres, et les précautions qu'ils prirent ainsi fécondèrent la Constitution la plus démocratique et la plus libérale. « C'est le mérite de la constitution américaine, dit M. Laboulaye, qu'elle a été faite par des sacrifices mutuels. Si personne ne peut dire : c'est moi qui l'ai faite,

chacun peut dire : j'ai fait adopter telle clause, cédé sur telle autre. Ce fut l'œuvre commune des plus grands esprits, des meilleurs patriotes de l'Amérique (1). »

Une fois cette Constitution faite, il se trouva qu'elle ne contentait personne. Franklin fit d'ailleurs remarquer que la chose n'était pas extraordinaire « car, dit-il, si un ange du ciel apportait aux hommes une constitution faite au ciel exprès pour eux, ils la trouveraient encore mauvaise, témoin l'histoire des Juifs, toujours mécontents lorsque Dieu même les gouverne. »

La Constitution ainsi élaborée fut soumise à ceux dont elle devait régir les intérêts. On en renvoya l'examen à la législature particulière de chaque Etat. On demanda à chacune d'elles de nommer une convention spéciale dans laquelle cette constitution serait discutée. Pour faciliter le vote on joignit à ce projet une lettre adressée par Washington au président du congrès, dans laquelle il donnait les raisons qui avaient déterminé les esprits : « Que la Constitution obtienne « la pleine et entière approbation de chacun des Etats, « disait-il, c'est ce que peut-être il est difficile d'espé- « rer. Mais chaque Etat considérera sans doute que si « son intérêt seul eût été consulté, les conséquences en « auraient pu être particulièrement désagréables et « dommageables pour les autres. »

En même temps, Hamilton, Jay et Madison fondaient le Fédéraliste pour défendre devant l'opinion publique la constitution nouvelle. La conduite d'Hamilton est remarquable. Il n'était point partisan de la constitution proposée. Mais puisqu'elle était l'œuvre de la convention il voulait que l'expérience se fit dans les meil-

(1) LABOULAYE, *Hist. des Etats-Unis.*

leures conditions, car après tout, était-il certain de ne pas s'être trompé, et d'être dans la vérité plutôt que les autres (1) ?

Franklin n'en avait guère été plus content. Il ne la recommanda pas moins. « J'avoue, dit-il, qu'il y a certaines parties de cette Constitution que je n'approuve pas à présent ; mais je ne suis pas sûr que je ne les approuverai jamais. J'ai vécu longtemps et l'expérience m'a souvent obligé de changer d'avis sur d'importants sujets. Je croyais avoir raison ; mais de meilleurs renseignements, des études plus approfondies me prouvaient qu'il en était autrement.

« Voilà pourquoi plus je deviens vieux et plus je me sens porté à douter de mon propre jugement et à avoir plus de respect pour le jugement d'autrui. »

Un si important suffrage entraîna bien des hésitants. On avait décidé que lorsque neuf Etats auraient accepté la Constitution elle entrerait en vigueur. Les discussions furent vives dans plus d'un Etat. Le premier qui adopta la Constitution fut le plus petit, le Delaware ; la Pensylvanie suivit bientôt, d'autres ensuite, enfin le 28 juin 1788 l'adhésion du New-Hampshire compléta le nombre légal.

Restaient la Virginie, New-York, la Caroline du Nord et Rhode-Island. La discussion fut particulièrement animée dans la convention de la Virginie. Le résultat du vote était douteux. Il y avait soixante-huit mem-

(1) A citer également l'exemple d'Edmond Randolph. La Constitution ne le satisfaisait point, il l'avait combattue, il avait refusé de la signer. Mais quand, une fois adoptée, elle fut soumise à l'examen des conventions de chaque Etat, Edmond Randolph fut un de ceux qui décidèrent la convention de Virginie à l'accepter.

bres et la convention était également partagée. Les débats durèrent vingt jours. Enfin grâce aux efforts d'Edmond Randolph, de Madison (1) et de John Marshall l'ami et le biographe de Washington, une majorité de huit voix prononça en faveur de la Constitution. New-York ne tarda pas à se rallier, puis la Caroline du Nord ; Rhode Island attendit jusqu'en 1790.

Au mois de décembre 1788 on procéda à l'élection des représentants et des sénateurs, ainsi qu'à celle des électeurs chargés de choisir le président et le vice-président de la République. Washington fut nommé à l'unanimité, le vice-présidence fut décernée à John Adams.

Washington n'accepta qu'avec peine. « Il craignait le pouvoir, non pour les soucis que cela pourrait lui donner, mais pour le tort que cela pourrait faire à son pays. Il redoutait de se grandir trop, comme d'autres redoutent de ne pas se grandir assez (2). » Le Congrès se réunit le 4 mars 1789. Cette date est devenue sacramentelle. C'est le 4 mars que les pouvoirs nouveaux

(1) Madison avait l'art peu commun de ne pas blesser ses adversaires. Nous avons des orateurs habiles qui n'ont d'autres préoccupations que l'effet que leur discours fera le lendemain dans le journal; quand les ministres auront été bien aiguillonnés, tourmentés, le lendemain le pays dira : Voilà un beau discours. Mais de cette façon on ne fait pas les affaires du pays. Le véritable politique est celui qui s'occupe de la cause qu'il défend plus que de sa vanité.

Madison était l'ami de Jefferson qui a eu sur lui une influence prépondérante. Jefferson était le chef du parti qui a toujours voulu grandir les Etats aux dépens de l'Union. Ministre sous Jefferson de 1801 à 1809, et son successeur comme président des Etat-Unis de 1809 à 1817, Madison a été surtout le continuateur de son maître ainsi que Monroé. LABOULAYE. *Hist. des États-Unis.*

(2) LABOULAYE, *loc. cit.*

entrent toujours en exercice. Et enfin le 30 avril 1789 Washington prêta serment comme président.

Mais en adoptant la Constitution la plupart des Etats l'avaient trouvée incomplète. Ils demandèrent qu'elle fût amendée et qu'elle comprît une déclaration de droits, droits individuels garantissant la liberté de chacun, droits généraux garantissant l'autonomie de chaque Etat et limitant les pouvoirs du Congrès.

Ces réclamations paraissaient d'autant plus justes que toutes les Constitutions particulières des Etats étaient précédées d'un bill des droits ; on était étonné qu'il en fût différemment de la Constitution fédérale. « Les Américains y tenaient donc, ils y attachaient une idée très juste. C'est qu'il y a certaines libertés qu'on ne peut remettre au pouvoir, parce qu'elles sont la condition même de l'existence des sociétés, du développement et du bien-être des individus. Si vous ne pouvez gouverner en les respectant, ce n'est pas la peine de gouverner. En d'autres termes, la liberté individuelle, la liberté religieuse, le jury, le droit de réunion et de pétition, la liberté de la presse, sont pour les Américains des droits essentiels et inviolables. Le gouvernement est fait pour les protéger, s'il ne peut vivre qu'en les violant, il n'est pas nécessaire qu'il vive. Le conserver en pareil cas, c'est comme dit le poète :

Et propter vitam, vivendi perdere causas.

Un peuple a donc le droit d'imposer au gouvernement certaines conditions qu'il est tenu de respecter (1).

Procédure des amendements à la Constitution. — Il était d'ailleurs facile de corriger ce défaut. Le peuple a toujours le droit d'amender la Constitution.

(1) LABOULAYE. *Loc. cit.*

Tout amendement voté par les deux Chambres, à la majorité des deux tiers des voix, est soumis ensuite aux législatures des divers Etats, sans qu'il soit besoin de la sanction présidentielle. S'il est adopté par les trois quarts des législatures, il est de plein droit incorporé dans la Constitution.

Si le Congrès refuse de voter un amendement populaire, il y a encore un moyen de lui forcer la main. Il suffit que l'amendement soit présenté par la législature d'un Etat ; il est alors porté devant les autres législatures, et si les deux tiers l'adoptent, une Convention est aussitôt convoquée par le Congrès et la décision prise par elle est soumise derechef aux législatures fait partie désormais de la Constitution si elle a été adoptée par les trois quarts d'entre elles.

Les réclamations des Etats ne tardèrent donc pas à recevoir satisfaction. Le Congrès de 1789 s'empressa de voter les amendements demandés, et de les soumettre à la discussion et à la ratification publiques. Le projet primitif se composait de douze amendements, deux furent rejetés parce qu'on trouva qu'il n'était point nécessaire de les inscrire dans la Constitution et qu'ils se rattachaient plutôt à la législation ordinaire, le premier déterminait le nombre de citoyens exigé pour faire un représentant, le second s'occupait de l'indemnité des membres du Congrès.

Les dix autres amendements furent adoptés en 1791, ils prirent immédiatement place dans la Constitution et forment une véritable déclaration des droits (1).

(1) Je me demande quel est de nos jours le moyen d'inculquer aux hommes l'idée des droits et de les faire pour ainsi dire tomber sous leurs sens, et je n'en vois qu'un seul, c'est de donner à

Premier amendement. — Le premier amendement garantit la liberté des églises, la liberté de la presse, le droit de réunion et le droit de pétition. L'Eglise n'a aucun lien avec l'Etat, elle est hors de l'Etat, comme l'Etat est hors de l'Eglise. Il n'y a pas de confession religieuse opprimant les autres, il n'y a pas de confession religieuse cherchant à conquérir le pouvoir pour échapper à l'oppression (1).

Deuxième amendement. — Le deuxième amendement empêche qu'on ne touche au droit qui appartient au peuple d'avoir et de porter les armes. Les Américains ont peu de goût pour les armées permanentes. Ils ont pensé que le moyen de les supprimer sans com-

tous le paisible exercice de certains droits. En Amérique, l'homme du peuple a conçu une haute idée des droits politiques, parce qu'il a des droits politiques ; il n'attaque pas ceux d'autrui pour qu'on ne viole pas les siens. Le gouvernement de la démocratie fait descendre l'idée des droits politiques jusqu'aux moindre des citoyens. C'est là un de ses plus grands mérites à mes yeux. — DE TOCQUEVILLE. *De la démocratie en Amérique.*

(1) Il y a dans les pays catholiques, dit excellemment M. Laboulaye, un reste de mélange de l'Eglise et de l'Etat qui trouble toutes les relations. L'Eglise par un souvenir de son ancienne souveraineté voudrait reconquérir une influence politique. L'Etat de son côté voudrait faire du prêtre un fonctionnaire et de l'Eglise un instrument. On arrive ainsi à des conflits qui compromettent la religion aussi bien que la liberté. — LABOULAYE. *Loc. cit.*

L'Eglise dans l'Etat est l'abdication de la foi religieuse ; l'Etat dans l'Eglise est la négation absolue de toute liberté ; le concordat est tout ensemble la foi avilie et la liberté proscrite. Il faut donc rejeter toute alliance entre le temporel et le spirituel. Proclamer leur séparation, ce n'est pas autre chose qu'exprimer le dogme à la fois si nécessaire et si simple de la liberté de conscience. — JULES SIMON. *La liberté de conscience.*

promettre la défense du pays, c'était d'avoir des milices nationales, des citoyens armés et capables de protéger le territoire contre l'ennemi.

Troisième amendement. — En temps de paix, dit le troisième amendement, nul soldat ne sera logé dans une maison sans le consentement du propriétaire. En temps de guerre il n'y sera logé que de la façon qui sera réglée par la loi. Les Américains se souvenaient que le droit de loger les soldats chez les habitants avait été entre les mains de l'Angleterre un instrument de vexations considérables, et ce souvenir, ils le consignaient en quelque sorte dans la Constitution.

Quatrième, cinquième, sixième septième et huitième amendements. — Les amendements suivants garantissent la liberté individuelle en décidant qu'aucun citoyen ne pourra être arrêté, et qu'il ne pourra être fait une perquisition chez lui, que sur mandat décerné pour un motif grave, sur une cause probable, soutenue par serment et affirmation. Nul n'est tenu de répondre à une accusation capitale ou infamante si la mise en accusation n'a été votée par un grand jury composé de simples citoyens ; c'est également un jury qui le jugera.

Personne ne peut être mis deux fois en jugement pour un même crime, ou comme on dit en *Jéopardy* c'est-à-dire au hasard de sa vie et de ses membres. Cette maxime qui est de tous les pays a pris place dans la législation américaine pour empêcher qu'un même homme ne soit à la fois poursuivi dans deux États différents, ou bien devant le gouvernement fédéral et devant un gouvernement d'Etat pour des faits punis par les lois fédérales et par des lois particulières.

Personne n'est tenu de déposer contre lui-même.

L'accusé est défendeur, c'est à l'accusation à tout prouver. « La loi, dans un sentiment juste et humain, n'a jamais voulu placer l'accusé entre un mensonge qui le sauve et la vérité qui le perd. Elle considère l'interrogatoire de l'inculpé comme une torture morale à laquelle on n'a pas le droit de le soumettre. C'est à la Société à prouver le crime, l'accusé est présumé innocent (1). »

La prison préventive n'est autorisée que pour les crimes énormes; dans les autres cas la mise en liberté sous caution est de droit. Mais les magistrats pourraient trouver dans la fixation du chiffre de la caution un moyen d'éluder cette règle. La Constitution y pourvoit en interdisant toute caution excessive. En cas de contestation les tribunaux fédéraux jugent s'il y a excès ou non. On ne doit pas infliger de châtiments cruels.

Nul ne peut être privé de ses biens sans compensation. C'est l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Neuvième et dixième amendements. — Enfin les neuvième et dixième amendements répondent à une préoccupation constitutionnelle qui avait ému les esprits. Dans la plupart des Etats centralisés tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains du gouvernement. Les particuliers n'ont de droits que ceux qui leur sont expressément reconnus. Il en est tout autrement en Amérique. C'est un principe généralement admis, et qui a été consacré par les amendements neuf et dix, qu'on ne peut pas interpréter la Constitution de manière à diminuer la liberté, c'est-à-dire que tous les

(1) LABOULAYE. *Dict. de la politique.*

droits non réservés appartiennent au peuple, de même que tous les pouvoirs que la Constitution n'a pas interdits aux Etats particuliers ou délégués expressément à l'autorité fédérale appartiennent aux Etats (1).

Amendements ultérieurs. — Depuis lors plusieurs autres amendements ont été encore introduits dans la Constitution. Le onzième proposé en 1794 et voté en 1798 établit que lorsqu'un citoyen poursuivrait un Etat c'est la législature de cet Etat qui serait compétente. Jusqu'à ce moment il avait été admis que la cour fédérale jugerait tous les procès pendants entre deux Etats ou entre citoyens de différents Etats, ainsi que ceux qui s'éleveraient entre les citoyens et les Etats quels que fussent leurs rôles respectifs. Ce dernier point avait paru une atteinte portée à la souveraineté des Etats qui admettaient bien, comme demandeurs, la compétence de la cour fédérale, mais qui n'acceptaient ce régime qu'avec peine alors qu'ils étaient défendeurs. Le onzième amendement leur donna satisfaction.

La Constitution américaine plaçait à la tête des pouvoirs publics un Président, et pour le suppléer un vice-Président. Celui-ci n'avait qu'un rôle des plus effacés. Il présidait simplement le Sénat, sans y posséder le droit de vote, si ce n'est en cas de partage des voix et pour les départager. Il était uniquement nommé pour continuer les fonctions présidentielles si le président venait à disparaître.

Les électeurs nommaient le président et le vice-pré-

(1) Le gouvernement fédéral n'est qu'une exception, le gouvernement des États est la règle commune. — De Tocqueville. *Démocratie en Amérique.*

sident par un même bulletin, sans marquer en regard du nom des candidats la fonction qu'ils leur destinaient. Le président devant être l'homme le plus considérable de l'Etat, on nommait celui qui avait eu le plus de suffrages. On pensait qu'en prenant les deux citoyens qui avaient réuni le plus grand nombre de voix on aurait les deux hommes les plus populaires du pays. Mais il pouvait arriver que les électeurs d'un parti s'entendant sur les mêmes noms, deux candidats obtinssent un égal chiffre de voix. Ce fut ce qui se passa en 1801. Jefferson et Aaron Burr avaient obtenu l'un et l'autre une majorité absolue de votes électoraux. En même temps chacun d'eux avait reçu 75 suffrages. L'élection revenait à la Chambre des représentants. La volonté du peuple était que Jefferson fut président; les suffrages qui avaient été donnés à Burr visaient simplement la vice-présidence. Mais la Chambre pouvait consacrer le vote contraire; c'est ce que prétendaient faire les délégations des Etats où les fédéralistes dominaient. « Toutefois le plus éminent d'entre eux Hamilton s'éleva dans ces circonstances au-dessus des considérations de parti. Le peuple avait voulu élire Jefferson, Hamilton s'employa à faire accepter ce verdict comme définitif; grâce en partie à l'influence qu'il exerçait le principe démocratique prévalut (1). A la

(1) Trois ans plus tard, Aaron Burr tuait Hamilton en duel. « Burr se présentait pour être gouverneur de l'État de New-York. Il se plaignit qu'Hamilton l'avait déclaré un homme dangereux; et peu satisfait de ce jugement d'Hamilton, qui avait parfaitement le droit de le porter, il le provoqua en duel. Nous savons quelle fut l'agitation d'Hamilton. Il ne craignait pas le duel; mais suivant lui, se battre c'était violer les lois de Dieu et du monde. Puis il

suite de cette lutte ardente qui avait duré sept jours et sept nuits, et qui avait nécessité trente-six tours de scrutin, la Constitution fut amendée (1). » Et l'on décida que désormais l'on voterait par bulletins différents pour la présidence et pour la vice-présidence. D'autres amendements ont plus tard aboli l'esclavage et proclamé l'émancipation des noirs (2).

SECTION II.

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE L'ORGANISATION POLITIQUE AUX ÉTATS-UNIS. — 1° LE POUVOIR EXÉCUTIF.

Le président. — A la tête du pouvoir exécutif est placé le président de la République. Il est nommé pour quatre ans et peut être indéfinitivement réélu. Il faut pour être président avoir au moins trente-cinq ans, être

avait des enfants, une femme qu'il aimait beaucoup et même, il faut le dire à son honneur, des créanciers. Il avait besoin de vivre non pour lui mais pour d'autres. Hamilton se tira d'affaire comme on fait en pareille circonstance; il se dit qu'il était soldat, qu'il perdrait toute influence s'il ne se battait pas, et il se décida à se battre en disant à ses amis qu'il laisserait Aaron Burr tirer deux fois sur lui, et que quant à lui il ne tirerait pas. C'était sa façon de concilier l'honneur et le devoir. Il fut tué le 11 juillet 1804. Ainsi mourut misérablement à quarante-sept ans un homme qui avait joué un si beau rôle en Amérique et qui semblait appelé par son âge à rendre encore des services. Ce fut en Amérique un grand deuil, d'autant plus qu'on n'estimait pas l'homme avec lequel il s'était battu, mauvaise opinion que celui-ci justifia quelques années plus tard. » — LABOULAYE, *Histoire des États-Unis.*

(1) A. DE CHAMBRUN. *Le pouvoir exécutif aux États-Unis.*

(2) Voir à l'appendice.

citoyen américain de naissance et résider aux Etats-Unis depuis quatorze ans. Le citoyen absent pour le service de la République est considéré comme continuant à satisfaire à cette dernière condition. On rapporte à ce sujet l'exemple de M. Buchanan, promu à la présidence au sortir d'une ambassade.

Les conditions sont les mêmes pour le vice-président.

L'élection se fait par des électeurs spéciaux. Chaque Etat a droit à un chiffre d'électeurs déterminé et égal au nombre des représentants et sénateurs qu'il possède dans le congrès. Il est maître du mode d'élection qui les désigne. Ils sont nommés en général au scrutin de liste par le corps électoral tout entier.

A l'origine on laissait à ces électeurs la plus grande latitude dans leur choix. Aujourd'hui ils reçoivent le mandat impératif de voter pour tel candidat indiqué d'avance.

Ils votent par scrutin séparé pour le président et le vice-président. Le procès-verbal du vote de chaque Etat est ensuite envoyé au Président du Sénat à Washington. Le dépouillement se fait en présence du Sénat et des représentants, le second mercredi de février. S'il y a majorité absolue pour un candidat, il est proclamé. Si la majorité absolue n'est pas atteinte, la chambre des représentants choisit entre les trois candidats arrivés premiers. Le droit de la Chambre est absolu, elle peut prendre le troisième candidat aussi bien que le premier. Mais elle vote d'une façon particulière, car chaque Etat quel que soit le nombre de ses représentants n'a droit qu'à un suffrage. L'histoire des Etats-Unis nous fournit un exemple d'un cas de ce genre. En 1824, le général Jackson, John Quincy Adams et William H.

Crawford avaient obtenu le plus grand nombre de votes sans qu'aucun eût atteint la majorité absolue, le premier avait réuni 99 voix, le second 84 et le troisième 41. L'élection appartenait donc à la Chambre des représentants. Elle choisit M. Adams. « Ce choix était constitutionnel ; toutefois les représentants qui l'avaient fait furent atteints par la défaveur populaire, et quand l'époque du renouvellement de la Chambre arriva, ils disparurent presque tous de la vie publique. M. Adams lui-même eut beaucoup à souffrir des conséquences du vote qui lui avait assuré la présidence ; enfin quatre ans plus tard, le général Jackson le battit par 198 voix contre 83 (1). »

La Constitution n'a pas assigné de limites à la rééligibilité du président. Mais ce que n'a pas fait la loi l'usage l'a établi.

Le premier président, comme chacun sait, fut Washington. A l'expiration de ses quatre ans il voulut se retirer. Ça avait été précédemment l'opinion de Jefferson. Mais à l'heure où les pouvoirs de Washington expirèrent, la situation était encore si difficile, que Jefferson le premier proposa la réélection du président. Les résistances de Washington furent longues, son patriotisme finit par céder. Mais à l'expiration de ce second terme, rien ne put ébranler sa décision ; à aucun prix il ne voulut donner l'exemple d'un président se perpétuant au pouvoir. Et ce souvenir, aussi puissant que la loi la plus affermie, a toujours borné l'ambition des présidents. L'exemple de Washington a préservé l'Amérique. Une seule fois elle faillit y manquer. Le général Grant, à la suite de la guerre de la sécession, s'é-

(1) A. DE CHAMBRUN. *Du pouvoir exécutif en Amérique.*

tait acquis une popularité telle que peu d'hommes depuis Washington en ont possédé une pareille, aux Etats-Unis. Porté à la présidence par le parti républicain il fut élu sans peine, et réélu à l'expiration de ses quatre ans. Il rentra ensuite pendant quelque temps dans la vie privée, puis, en 1880, il reparut à la vie politique pour solliciter un nouveau mandat présidentiel. M. Grant traînait après lui un nombreux cortège de politiciens qui attendaient leur fortune de son succès. L'exemple de Washington, prétendaient-ils, n'interdisait que les réélections successives; et entre la dernière présidence du général Grant et celle à laquelle il aspirait il y avait une solution de continuité de plusieurs années. Ce raisonnement ne séduisit personne, et bien que M. Grant fût le chef incontesté du parti républicain, bien que ses partisans eussent tout mis en œuvre pour son succès, la convention républicaine lui préféra la candidature de M. Garfield. C'est la seule tentative qui ait jamais été faite en Amérique pour éluder la loi de Washington. Elle coûta au général Grant la majeure partie de son prestige.

Le droit de réélection lui-même a été fort contesté. En 1841, le général Harrisson en arrivant à la présidence, signala ce droit comme un des vices de la Constitution, il y voyait un détestable germe de corruption, un moyen donné au serviteur de devenir le maître, ajoutant que quant à lui il donnerait l'exemple et qu'il ne se représenterait point. Depuis, deux présidents seulement ont été réélus, Lincoln dont la réélection était exigée par les circonstances, et le général Grant. Il y a plus, au moment de la guerre de sécession, la Constitution du Sud portait à six ans la durée des pouvoirs présidentiels, en interdisant toute réélection.

Les ministres. — Le président gouverne seul. Il est entouré de ministres, qu'il nomme à son gré avec l'assentiment du Sénat. Au reste, malgré la vivacité des luttes politiques aux Etats-Unis, bien que le Sénat soit quelquefois démocrate et le président républicain ou réciproquement, les choix faits par le président ont toujours reçu l'assentiment sénatorial.

Ces ministres peuvent être révoqués par le président, à sa seule volonté. Leur nombre est fixé par la loi; ils reçoivent un traitement annuel de 40.000 francs. Ils n'ont point entrée dans le congrès, et comme dit M. Boutmy : « Ils ne peuvent se faire entendre qu'à la cantonade (1). »

Pouvoirs du président. — Le président est de droit commandant en chef de l'armée, seul il nomme les officiers des différents grades. Il est l'organe de la nation; c'est à lui de conclure tous les traités, traités de paix, alliance, neutralité, commerce, etc. Tout traité doit être approuvé par le Sénat aux deux tiers des voix, il peut être amendé par lui. La Chambre des représentants n'est consultée que s'il y a de l'argent à fournir. Dans ce cas elle ne peut d'ailleurs ni discuter, ni amender le traité.

Les ambassadeurs, ministres, consuls despuissances étrangères sont accrédités auprès du président. D'autre part c'est lui qui nomme tous les agents diplomatiques avec l'assentiment du Sénat. Il peut les révoquer de son chef.

Le droit de grâce et d'amnistie est également un des attributs de la puissance présidentielle. Quant aux relations du président avec le congrès elles sont peu étendues.

(1) Boutmy. *Etudes de Droit constitutionnel.*

Le congrès vote les lois dans la plénitude de son indépendance, le président n'a que le droit de veto. Encore ce droit s'exerce-t-il dans des conditions particulières et de manière à laisser au congrès sa prépondérance législative. La loi est soumise à la sanction du président. S'il la désapprouve, il la renvoie avec ses objections à la chambre qu'il l'a votée; si elle est adoptée de nouveau par une majorité des deux tiers elle est soumise à l'autre chambre, et si elle y rencontre la même majorité, la sanction ne peut être refusée; au bout de dix jours, sanctionnée ou non, la loi devient définitive.

L'initiative des lois appartient du reste exclusivement au congrès. Si une loi paraît urgente, le président n'a d'autre moyen de la proposer que de trouver un membre du congrès qui la fasse sienne et qui en effectue la proposition.

Le président communique avec le congrès par des messages à l'ouverture de chaque session et toutes les fois qu'il lui paraît utile. Ces messages, les deux premiers présidents, Washington et John Adams allaient eux-mêmes en donner lecture. Depuis Jefferson un usage contraire a prévalu.

A son entrée en fonctions le président prête serment, ou, si ses convictions religieuses s'y opposent, il promet de défendre la constitution.

Il est responsable pour trahison, concussion, autres crimes capitaux et mauvaise conduite. C'est à la chambre des représentants à prononcer l'accusation; le sénat juge. Mais cette juridiction est purement politique. Elle ne peut prononcer qu'une peine politique,

la déchéance (1). Si donc il y a crime de droit commun, il est ensuite déféré au jury, comme tout autre citoyen.

Si le président vient à quitter ses fonctions avant l'expiration de son mandat, il est remplacé par le vice-président pour le temps qui reste à courir.

Trois fois déjà, dans l'histoire des Etats-Unis, cette disposition de l'acte fondamental a été appliquée. A la mort de M. Harrisson, M. Tyler lui succéda; de même M. Fillmore devint président par suite du décès du général Taylor, enfin, lorsque M. Lincoln fut assassiné, M. Andrew Johnson prit sa place... Dans les trois circonstances où le vice-président a succédé au président, il s'est élevé des conflits plus ou moins graves entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. L'administration de M. Tyler a été des plus agitées; bien que M. Fillmore ait rencontré une opposition moins violente, il s'est cependant trouvé en présence d'embarras très sérieux; enfin sous M. Andrew Johnson les choses en sont venues à la dernière extrémité (2) ».

Le traitement du président a été porté à 250,000 fr., en 1873; il était auparavant de 150,000 francs (3). C'était

(1) Lorsqu'elle a enlevé à un coupable le caractère public dont il est revêtu, et l'a déclaré indigne d'occuper aucune fonction publique à l'avenir, son droit est épuisé et la tâche des tribunaux ordinaires commence. — DE TOCQUEVILLE.

(2) DE CHAMBRUN, *loc. cit.* Cette disposition a été appliquée encore une fois depuis. A la mort du président Garfield, le vice-président Arthur prit le pouvoir et sa présidence ne fut pas beaucoup plus heureuse que celles citées par M. de Chambrun, en exceptant le cas tout à fait exceptionnel de M. Johnson.

(3) « C'est un chiffre, disait M. Laboulaye, complètement insuffisant et qui donne au président le droit de se ruiner. C'est une mauvaise chose. Il ne faut pas qu'un président puisse se trouver dans une position précaire au sortir du pouvoir. Ainsi Jefferson

le chiffre des dépenses de Washington. Le système de Washington était celui-ci : ne rien recevoir de son pays, mais ne pas lui faire de cadeau. Il disait que c'était humilier son pays, et lui faire l'aumône que d'occuper gratuitement une fonction publique. Le vice-président reçoit 50,000 francs.

2° LE CONGRÈS.

Le congrès qui représente le pouvoir législatif fédéral se compose d'un sénat et d'une chambre des représentants. La Chambre représente le peuple des Etats-Unis considéré comme un tout compact et homogène, le Sénat représente les Etats particuliers considérés comme des individualités distinctes. Tandis que chaque État élit un nombre de représentants proportionnel à sa

se ruina dans sa présidence. Monroé et d'autres s'y endettèrent également. Je trouve que les Anglais ont un système beaucoup plus juste. Ils disent : « Les négociants, les avocats, les médecins gagnent beaucoup d'argent ; si nous voulons qu'on nous serve bien, il ne faut pas prendre le rebut de la société, il faut payer largement ceux qui s'occupent des affaires du pays. » Je crois que ce système de payer largement les hommes qui s'occupent des affaires pub iques est excellent, car avec le système contraire on arrive à ce résultat bizarre de voir d'un côté l'homme d'Etat qui meurt de faim, et de l'autre côté, l'homme d'argent qui vit grandement. Cela n'est pas moral ; il serait beaucoup plus moral d'assurer une situation honorable à celui qui se dévoue à son pays, cela donnerait peut-être à l'homme d'argent la tentation de l'imiter. Car être obligé, comme Jefferson, de mettre sa bibliothèque en loterie, c'est une honte pour le pays qui laisse son ancien chef tomber dans la misère. La pauvreté d'un Cincinnatus fait bien dans l'histoire, mais il y a quelque chose de plus beau et de plus moral : c'est l'exemple d'un pays qui comprend le reconnaissance et qui récompense largement celui qui s'est usé au service de la patrie. » — LABOULAYE. *Histoire des Etats-Unis.*

population, celui des sénateurs est invariablement de deux par Etat.

Ce sont les petits Etats qui ont exigé cette dernière clause. Ils craignaient l'influence de leurs grands voisins ; ils appréhendaient que leur voix ne fût étouffée dans les assemblées où les grands États auraient eu la prépondérance. Aussi déployèrent-ils une ténacité extraordinaire à exiger l'égalité dans l'une au moins des deux chambres. Cette condition est placée pour ainsi dire au-dessus même de la Constitution, et la mise en question de l'article qui la consacre entraine-rait de plein droit la dissolution du pacte fédéral (1).

Les représentants sont nommés pour deux ans. Les sénateurs sont élus pour six ans, et renouvelés par tiers tous les deux ans. Il faut pour être sénateur être âgé de trente ans et depuis neuf ans au moins être citoyen américain, Les représentants doivent avoir au moins vingt-cinq ans, et être citoyens américains depuis sept ans. Les sénateurs et les représentants de chaque Etat doivent y être domiciliés depuis un certain temps. On a pensé qu'il était bon que les électeurs connussent leurs mandataires et d'autre part que les citoyens qui avaient leurs intérêts mêlés à ceux de leurs commettants les connaitraient mieux et les défendraient avec plus de compétence que des étrangers qui courant d'Etat en Etat à la recherche d'une candidature n'apporteraient au congrès qu'une médiocre préoccupation des besoins de leurs mandants. Les représentants sont élus par districts, la législature de chaque Etat règle de droit électoral de l'Etat. Les sénateurs sont nommés par les législatures de l'Etat qu'ils représentent. Le

(1) BOUTMY, *loc. cit.*

traitement des membres du congrès (représentants et sénateurs) est depuis 1873 de 40,000 francs par congrès soit 20,000 francs par an. Il avait été jusque là de 30,000 francs par congrès c'est-à-dire 15,000 fr. par an, plus un droit que l'on appelait millage ou droit de voyage et qui était de 8 dollars (40 francs) par vingt milles du siège de l'élection au siège du Congrès (1).

Nulle personne occupant un emploi civil dans le gouvernement fédéral ne peut être membre du congrès, aucun membre du congrès ne peut être pourvu d'un emploi pendant le terme pour lequel il a été élu.

Le congrès fixe lui-même ses sessions; il se sépare quand il lui convient. Le président ne peut le dissoudre, mais il peut le forcer à s'assembler.

Le vice-président de la République, ainsi que nous l'avons dit, préside le Sénat; les représentants désignent eux-mêmes leur président. Les deux Chambres font leur règlement et vérifient les pouvoirs de leurs membres, elles peuvent même édicter des pénalités. Une majorité des deux tiers est nécessaire pour prononcer l'expulsion. La liberté des opinions est absolue, les membres du congrès sont inviolables, sauf pour crime et trahison.

Pouvoirs du congrès. — Les deux Chambres ont le droit d'initiative, et tiennent, comme on dit, la

(1) Franklin avait été pour la gratuité des fonctions, il avait rapporté de France cette idée très fausse que le président d'une république et les principaux fonctionnaires ne doivent pas être payés. Cette absence de salaire constitue forcément une aristocratie et ne rend pas les gens plus vertueux ; il faut toujours se rappeler le mot de Talleyrand à propos je ne sais quel fonctionnaire : « Il ne demande rien, ce sera cher ! » — LABOULAYE.

bourse et l'épée. Elles votent les impôts et les lois de finances, lèvent des flottes, des armées. Elles ont le droit de déclarer la guerre. Elles sont chargées de faire toutes les lois nécessaires pour mettre à exécution les pouvoirs délégués au gouvernement fédéral, et pour réprimer la confection de la fausse monnaie, la piraterie et toutes les offenses au droit des gens. Mais elles ne peuvent agir que dans les limites tracées par la Constitution.

Les traités, comme nous le savons, ne regardent que le Sénat. Les lois de finances, au contraire, doivent être portées d'abord à la Chambre. Il semble que cette priorité constitue un privilège pour elle. C'est le contraire qui s'est produit, grâce à une pratique assez curieuse.

La Chambre vote d'abord les lois de finances. Elles sont ensuite portées au Sénat qui les examine et les discute à fond. Les amendements qu'il a introduits reviennent à la Chambre; celle-ci n'examine pas, mais elle adopte ou elle rejette sans discussion. Si le Sénat maintient les amendements rejetés, ils sont renvoyés à une commission mixte composée de trois sénateurs et de trois représentants. Une transaction est alors essayée. Elle est portée au congrès, et d'après le règlement aucune motion tendant à *amender* ne peut être mise aux voix par le président. Si on ne se met d'accord, de nouvelles conférenees recommencent, et finalement les représentants cèdent sans avoir pu discuter sérieusement les propositions du Sénat qui, lui, a soigneusement épluché celles de la Chambre (1).

Les délibérations du Congrès sont publiques. Elles

(1) Boutmy.

peuvent être secrètes quand il s'agit de discuter des questions personnelles, ou des traités.

La Chambre et le Sénat sont divisés en grands comités permanents, qui embrassent tous les objets soumis aux délibérations du congrès.

Ces comités ont une influence considérable au point de vue de l'action du pouvoir exécutif. Nous savons que ni le président ni les ministres n'ont une autorité directe sur le congrès. Pour les propositions qu'ils ont à produire, à moins qu'ils ne préfèrent en charger un de leurs amis du congrès, la voie la plus simple est de s'entendre avec les présidents de ces comités, qui sont en quelque sorte les ministres du congrès, à côté des ministres du président.

Mais il pourrait arriver que le président et ses ministres fussent d'une opinion et l'assemblée d'une autre. La pratique a prévalu de donner dans les comités la majorité à l'opinion politique qui représente le président. En 1877 seulement, le Sénat s'affranchit de cette règle. Le Sénat était démocrate et l'administration républicaine (1). Ayant à renouveler ses comités il s'y attribua la majorité, mais aussi faible que possible, en admettant une minorité d'adversaires aussi forte que possible. Il donna aux démocrates la moitié plus un de chaque comité, et la moitié moins un aux républicains, prenant d'ailleurs aussi bien chez ses amis que chez ses adversaires, les personnalités les plus éminentes de chaque parti (2).

(1) Les démocrates en Amérique sont ceux qui tendent à augmenter le pouvoir des États, et les républicains veulent fortifier le pouvoir central. Pendant la guerre de sécession, les démocrates étaient sudistes.

(2) Boutmy.

3° LE POUVOIR JUDICIAIRE FÉDÉRAL.

La Cour suprême. — Au-dessus du congrès est placée la cour suprême fédérale, composée d'un premier juge ou président et de neuf assesseurs, nommés par le pouvoir exécutif, inamovibles, et gardant leur place tant qu'ils se conduisent bien, c'est-à-dire nommés à vie et ne pouvant être révoqués que pour mauvaise conduite. On n'en a rencontré que trois exemples depuis 1789. C'est une maxime de Blakstone que dans toute constitution il y ait « un pouvoir qui garde sans être gardé, qui contrôle et n'est pas contrôlé et dont les décisions sont suprêmes. » Cette cour a pour mission principale : 1° de maintenir la Constitution et de frapper de caducité toute loi inconstitutionnelle votée par le congrès; 2° de faire respecter les lois du congrès par les États qui voudraient s'en affranchir. Enfin, à côté d'elle, sont les autres magistratures fédérales qui jugent tous les cas dont les juridictions provinciales ne peuvent pas connaître.

La cour suprême est le seul pouvoir qui ne dépende pas du peuple, sur lequel le peuple n'ait aucune action, pas même le président de la République qui n'en peut remplacer les membres qu'à leur mort. Elle peut énerver une loi votée par tous les pouvoirs, combattre et contrarier une politique populaire, mettre à néant une convention diplomatique régulière (comme cela s'est vu récemment) (1) en la privant de la sanction pénale. Tous les pouvoirs sont impuissants contre elle. Le président de la cour suprême reçoit un traitement de 10.500 dollars (52.500 francs) celui de ses assesseurs est de 10.000 dollars (50.000 francs).

(1) Boutmy.

Avec la cour suprême le pouvoir judiciaire fédéral comprend : 1° des cours de circuit, au nombre de neuf, tenant deux sessions par an, et composées d'un membre de la cour suprême et du juge du district où se réunit la cour, et 2° des cours de district.

4° LES ÉTATS.

Mais la constitution fédérale n'est qu'un fragment. Il faut, si l'on veut connaître exactement la société américaine, étudier encore les institutions particulières de chaque État. L'autorité du président et du congrès est restreinte à un petit nombre d'objets généraux. « Le gouvernement fédéral n'est que notre département des affaires étrangères, » disait Jefferson. Williams déclare même qu'un citoyen américain peut passer toute sa vie sans avoir une seule fois à invoquer les lois fédérales et à mettre en mouvement les autorités de l'Union.

La Commune. — A la base de toutes leurs institutions, les Américains ont placé la commune. Ils ont fait de la liberté communale le point de départ de leurs libertés publiques. « C'est dans la commune, dit excellemment Tocqueville, que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science. Elles la mettent à la portée du peuple, elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté (1). »

Souveraineté du peuple. — Un autre principe également fécond et dont la liberté communale n'est qu'une conséquence, anime toute la Constitution américaine, c'est le principe de la souveraineté du peuple.

(1) De Tocqueville. *Démocratie en Amérique.*

« Au-dessus de toutes les institutions et en dehors de toutes les formes, écrit encore Tocqueville, réside un pouvoir souverain, celui du peuple qui les détruit ou les modifie à son gré (1) ». Ce principe, nous le rencontrons à tous les degrés des institutions américaines. Le peuple ne délègue que les pouvoirs qu'il ne peut exercer lui-même; ses élus ne sont que ses mandataires, ils n'ont jamais eu l'ambition de s'ériger en maîtres de leurs commettants ; ils n'agissent que dans la limite qui leur est assignée, sans être jamais tentés d'en sortir. On rapporte même à l'appui de cette règle, un exemple assez remarquable.

En 1828, le Sénat discutait un bill dont l'objet était d'établir des droits protecteurs sur le chanvre. La proposition était très favorable au Kentucky, et la législature de cet État suivait de loin la discussion avec un vif intérêt. M. Rowan, sénateur du Kentucky s'éleva avec force contre cette entreprise protectionniste. En terminant son discours, il ajouta : « On pourrait supposer d'après ce que j'ai dit que je voterai contre le bill, mais je n'ai pas le droit de substituer mon opinion individuelle à celle de mon État (2). »

Cette subordination de l'élu à l'électeur, cette permanence des droits du peuple est un des caractères les plus intéressants des institutions américaines, « c'est, dit M. Laboulaye, une des conceptions les plus favorables à la liberté (3). »

(1) De Tocqueville. *La Démocratie en Amérique.*
(2) Boutmy.
(3) Laboulaye. *Dict. de la politique.*

CHAPITRE IV.

HISTOIRE DES IDÉES DANS LE XVI^{e} SIÈCLE.

SECTION I.

LA RÉFORME.

Après avoir examiné et comparé entre eux les divers éléments empruntés aux institutions anglaises, après avoir passé en revue les règles établies dans la Constitution américaine, il nous reste à exposer les principes qui ont pris naissance dans les théories des philosophes pour former ensuite la base de notre droit public.

Nous l'avons dit, c'est le XVIII^{e} siècle qui a mis ces principes en évidence et les a répandus dans l'opinion. Mais leur filiation est plus ancienne ; elle remonte bien au-delà. Nous n'irons pas toutefois les chercher plus loin que le XVI^{e} siècle. Ce serait donner à notre étude une ampleur trop considérable. Rappelons cependant, et ce souvenir n'est pas inopportun, que le principe de la souveraineté populaire, par exemple, date d'une époque bien plus lointaine. Nous en rencontrons les germes, qui le croirait? dans Saint Thomas d'Aquin, au XIII^{e} siècle, dans Saint Thomas d'Aquin qui écrit que toute puissance vient certainement de Dieu, mais que l'organisation des pouvoirs est une chose toute humaine. Ceci posé, Saint Thomas d'Aquin se demande ensuite quel est l'attribut essentiel de la souveraineté.

C'est, répond-il, le pouvoir de faire les lois. Mais ce pouvoir à qui est-il conféré? Est-ce à quelques-uns? Non, ajoute-t-il, il appartient à tous; chacun doit avoir sa part dans le gouvernement. Il conclut enfin en reconnaissant que si la souveraineté a été aliénée, elle peut être reprise par le peuple.

Venons au XVI^e^ siècle. Il est marqué par deux événements considérables dans l'histoire de la pensée humaine, la Renaissance qui fait revivre les grandes idées du passé, et la Réforme qui appelle le libre examen à contrôler le dogme, et qui des choses religieuses le conduira bientôt dans la politique.

Il ne faut pas croire cependant, comme on serait tenté de le faire au premier abord, que la réforme fût un mouvement démocratique à son origine. Étrange contradiction, et qui serait inexplicable si l'esprit de l'homme n'était une contradiction vivante! les premiers réformés traqués par l'intolérance de leurs adversaires, ayant besoin de la liberté pour vivre, s'acharnaient à leur tour contre la liberté et invoquaient eux aussi l'intolérance et le bras séculier. Désireux avant tout d'attirer les princes dans leur parti, dans l'espérance que la conquête des gouvernants leur livrerait la conscience des gouvernés, ils semblent avoir écrit leurs premiers livres sous cette unique préoccupation. Luther s'engage même si avant dans cette voie qu'il condamne la réforme religieuse si elle n'est établie par le prince: « Tourne tes regards vers l'autorité, dit-il à l'homme du peuple; tant qu'elle ne met pas la main à l'œuvre et qu'elle ne commande pas, laisse reposer ta main, ta langue et ton cœur et ne te mêle de rien (1). »

(1) Paul JANET.

De même en ce qui touche la liberté de conscience, les droits du libre examen. Luther, au milieu de ses persécutions, commence bien sans doute par les revendiquer énergiquement. Il a là-dessus d'admirables paroles : « C'est, dit-il, par les écritures et non par le feu qu'il faut convaincre les hérétiques. Si c'était avoir du talent que de vaincre les hérétiques par le feu, le bourreau serait le plus grand docteur de la terre (1). » — Mais il ne tarde pas à parler un autre langage que parleront après lui tous ses disciples (2).

Le doux et modéré Mélanchton lui-même ne s'éloigne guère de ces doctrines. Il ne veut pas que l'église frappe, mais il lui accorde le droit de juger, en remettant au pouvoir civil le soin de l'exécution. Ce qui, fait justement remarquer M. Paul Janet, était aussi dans les principes du moyen âge. Jamais l'inquisition ne condamnait directement. Elle jugeait l'hérésie, puis elle la livrait au bras séculier.

Quant aux institutions politiques, Mélanchton les fait descendre de la divinité elle-même. La raison qu'il en donne est singulière. Le nerf de la puissance politique, dit-il, c'est le supplice capital. Mais l'homme ne peut tenir de lui-même le droit de répandre le sang de son semblable. C'est donc Dieu qui le lui transfère en

(1) Paul Janet.

(2) Luther suivait en cela l'exemple de bien des gens toujours ardents à réclamer la liberté dans l'opposition, toujours prompts à la proscrire une fois au pouvoir. Rappelons à ce propos les paroles du grand tribun républicain Michel de Bourges, réclamant pour ses adversaires, en 1851, le droit de discuter le principe de la République. « Nous permettons, nous sollicitons, nous voulons qu'on nous discute. Si nous ne sommes pas discutables, nous ne sommes pas vrais. »

disant à Noé : « Si quelqu'un répand le sang humain, que son sang soit répandu par l'homme. »

Toutefois Mélanchton se sépare de ceux qui voient dans le monarque le propriétaire exclusif de tous les biens de son royaume. Les rois protègent la propriété, mais il n'en sont pas les maîtres ; il n'y a que la flatterie qui prétende le contraire.

Les idées de Calvin sur la tolérance sont écrites sur le bûcher de Servet. Ses principes politiques ne les déparent point. Pour lui, tous les gouvernements sont institués par Dieu ; les magistrats ne sont que ses disciples ; leur rôle est de protéger la justice humaine et de défendre la divinité. Tous sont dès lors également respectables ; mais il est une forme de gouvernement que Calvin recommande de préférence à toutes les autres comme étant la plus délectable à Dieu, c'est la plus tyrannique. « Celle qui est la moins plaisante aux hommes est recommandée singulièrement par dessus toutes les autres ; c'est à savoir la seigneurie et la domination d'un seul homme, laquelle emporte en soi une servitude commune de tous, excepté celui seul au plaisir duquel elle asservit tous les autres (1). »

Pour répondre à Sébastien Castalion (2) dont l'ouvrage contre le supplice de Servet a profondément ému le monde, Théodore de Bèze le disciple préféré de Calvin prend à son tour la parole. Son ouvrage qui est une longue apologie de Calvin roule sur trois points : 1° A-t-on le droit de punir les hérétiques ? Et il répond oui,

(1) CALVIN. *Inst. Chrét.*

(2) Le nom de Castalion doit être conservé avec celui de Marsile de Padoue comme l'un des plus illustres précurseurs de la liberté religieuse. » — Paul JANET.

car ce sont des ennemis domestiques qui trahissent la foi qu'ils ont jurée. Si on les punit, ce n'est pas dans l'intention chimérique de les rendre meilleurs, c'est pour servir Dieu, c'est pour adorer son fils;

2° Cette punition doit-elle être infligée par le magistrat? Oui, dit Théodore de Bèze, car en le constituant, Dieu lui a donné la mission de protéger son culte et de chasser les loups qui menacent son troupeau. S'il lui a confié le glaive, c'est pour lui permettre de venger sa dignité offensée;

3° Quelle doit être la peine infligée? — L'hérésie étant, d'après Théodore de Bèze, le plus grand de tous les crimes, il en conclut qu'elle doit subir le plus grand de tous les supplices (1).

SECTION II.

LES THÉORIES POLITIQUES.

1° **François Hotman.** — Avec Théodore de Bèze et jusqu'à lui nous restons sur le terrain de l'intolérance et de la liberté religieuse (2); avec François Hotman nous entrons définitivement et d'une façon rationnelle et logique, dans l'examen des théories politiques. François

(1) C'est en vertu de ces paralogismes sauvages que les réformés suppliciaient les catholiques, tandisque dans les pays catholiques on envoyait les réformés au supplice en vertu des mêmes raisonnements.

(2) Il n'est pas besoin de dire que les théories religieuses ne font pas à proprement parler partie du cours, il m'a paru toutefois utile de les exposer rapidement; elles permettent de mieux comprendre les théories politiques.

Hotman, l'un des plus grands jurisconsultes du XVI^e^ siècle était né dans la foi catholique. Les supplices auxquels les luthériens étaient condamnés en France le déterminèrent à embrasser le luthéranisme. Persécuté à son tour, il alla chercher un asile à Genève au lendemain de la Saint-Barthélemy. C'est là que, tristement préoccupé de l'état présent de la France, il employa ses loisirs à rassembler tous les documents, chroniques, mémoires, traités particuliers dont l'étude devait lui aider à retrouver la constitution primitive de sa malheureuse patrie.

Son ouvrage *Franco-Gallia*, véritable chef d'œuvre d'érudition ne fut bien reçu ni par les catholiques, ni par les protestants, au dire de Bayle (1). On lui reprocha d'établir que ce royaume le plus florissant de la chrétienté n'est point successif comme font les héritages des particuliers et qu'autrefois on ne venait à la couronne que par les suffrages de la noblesse et du peuple (2).

Hotman en remontant le cours des âges, établit en effet, à grand renfort de textes, qu'en France la souveraineté fut longtemps exercée par une Assemblée Nationale, maîtresse d'élire et de déposer les rois, chargée de faire la paix et la guerre, de donner des lois au royaume et de présider à toutes les parties de l'administration publique.

« C'est de ce livre, dit M. Augustin Thierry (3), que « les idées de monarchie élective et de souveraineté

(1) BAYLE. *Dict. philos.* Article Hotman.

(2) Aug. THIERRY, *Récits des temps mérovingiens.*

(3) Aug. THIERRY, *loc. cit.*

« nationale passèrent dans le parti de la Ligue (1)...
« On doit lui reconnaître de n'avoir point eu de modèle
« et d'avoir été construit tout entier sur les textes ori-
« ginaux, sans le secours d'aucun ouvrage de seconde
« main. Dans cet opuscule il y a, chose singulière, un
« air de vie et un mouvement d'inspiration. L'amour
« enthousiaste d'un gouvernement par Assemblée,
« espèce de révélation d'un temps à venir s'y montre à
« toutes les pages. Il éclate dans certaines expressions,
« telles que le nom de saint et de sacré que l'auteur
« donne aux pouvoirs de ce grand Conseil national
« qu'il voit sans cesse dominant toutes les institutions
« de la Gaule franque et de la France proprement dite.
« Le livre de François Hotman eut un succès immense
« et son action se prolongea même durant le calme du
« règne de Louis XIV. »

2° **Hubert Languet.** Le *Vindiciæ contra tyrannos* de Junius Brutus, par Hubert Languet, va plus loin encore. Comme dans la *Franco-Gallia* le but de l'auteur est d'examiner les fondements politiques de l'Etat et c'est également à l'histoire qu'il s'adresse, mais cette histoire ce n'est plus celle de nos origines. Ce

(1) On lui en fit un reproche. A quoi Bayle répond : « C'est par
« accident et par une fatalité qui change les intérêts des partis
« que l'ouvrage d'Hotman fut sujet à cette incommodité. Les
« Révolutions de France changèrent de telle sorte la scène que les
« maximes des partis passèrent réciproquement du blanc au noir.
« Tant que le monde sera mon le il y aura partout des doctrines
« ambulatoires, dépendantes des temps et des lieux, lumières
« errantes qui comme les comètes des Cartésiens éclairent tour à
« tour divers tourbillons. » — Bayle. *Dict. philos.* Article Hotman.

n'est pas même l'histoire romaine, c'est celle du peuple Hébreu dictée par la divinité.

Pour résoudre ces questions, les plus hautes que l'on puisse agiter, Hubert Languet se servira de la méthode la plus rigoureuse, la méthode géométrique qui « du point passe à la ligne, de la ligne à la surface, de la surface au corps. » Ainsi procédera-t-il, s'élevant du connu à l'inconnu, du simple au composé, de la base au faîte. Quant au problème, il le condense en trois questions principales : 1° Les sujets doivent-ils exécuter l'ordre du prince, contraire à la loi de Dieu? 2° Peuvent-ils lui résister? 3° Peuvent-ils s'opposer à l'oppression de l'État par le prince? Auxquelles questions il en ajoute une quatrième, à savoir s'il peut être permis à un chef d'État de secourir les sujets d'un autre prince persécutés pour leurs opinions religieuses ou par une tyrannie civile.

Dans l'examen rigoureux et méthodique auquel se livre Hubert Languet, nous voyons pour la première fois apparaître le germe d'une théorie qui se développera singulièrement dans la suite, celle du contrat. Jusqu'ici deux écoles s'étaient partagé le domaine des théories politiques. Toutes deux d'ailleurs plaçaient dans la divinité la source de tous les pouvoirs civils, mais tandis que les uns asservissaient ces pouvoirs à l'autorité religieuse, image et représentation vivante de la divinité, les autres ne reconnaissaient qu'à Dieu le droit de mettre en jeu leur responsabilité sans intermédiaire d'aucune sorte.

Il est vrai que dans cette dernière doctrine on admettait une cession originelle des peuples aux empereurs, mais on déclarait en même temps que cette

antique cession avait été pleine, entière et sans réserve.

Pour Hubert Languet la société repose sur deux pactes constitutifs, le premier établi entre Dieu, le roi et le peuple, le second entre le peuple et son roi.

La Bible lui en fournit un exemple remarquable, en ce qui touche le premier de ces pactes, dans l'institution du premier roi des Hébreux par Samuel, dans le serment prêté à Dieu et dans les châtiments qui en punissent la transgression. Les rois païens eux-mêmes ne sont pas moins tenus à leur insu. D'où viendrait leur droit? du suffrage? Mais Dieu n'élit-il pas domicile dans le cœur de l'homme et ne lui persuade-t-il pas ce qui lui plaît? Du sort? Mais le sort est caché dans le sein de Dieu!

Si le prince tient son pouvoir de Dieu, il ne peut ni se révolter contre lui ni entraîner le peuple dans sa révolte, car le peuple qui lui obéit pour suivre l'ordre de Dieu, ne peut suivre ses ordres contre Dieu même.

Faut-il s'en tenir là? Non, répond Hubert Languet. Le prince et son peuple ont pris un engagement solidaire. En vertu du principe de la solidarité chacun est tenu de la faute de son co-débiteur. Israël est responsable de la faute de son roi, le roi répond de la faute de son peuple. Si donc le roi peut porter atteinte à la loi de Dieu, le peuple a le droit, le devoir de lui résister en face.

Mais qui donnera le signal, se demande Languet? Et il attribue ce droit aux magistrats, à tous ou à la majorité s'il se peut, sinon à la minorité. Que si tous les magistrats sont de connivence, il faudra se résigner et attendre de meilleurs jours, car les particuliers n'ont pas le droit de glaive.

Reste le troisième point. Le peuple a créé les rois, c'est un fait indiscutable. Les publicistes, les jurisconsultes les plus imbus des théories absolutistes en conviennent comme les autres. Mais ils s'empressent de tirer de ce fait cette double conclusion : 1° que la cession était absolue et ne pouvait être ni reprise, ni modifiée ; 2° qu'au surplus les droits du peuple avaient péri par prescription et défaut d'exercice,

Languet répond à cela qu'il ne peut pas plus y avoir prescription contre le peuple qu'il n'y a prescription contre le fisc. Objecte-t-on que le peuple qui a nommé les rois n'est pas le même que celui qui existe aujourd'hui? Les rois meurent, mais le peuple ne meurt pas, c'est un fleuve qui coule sans cesse. Le temps ajoute aux torts des rois, mais n'ôte rien aux droits des peuples (1). Si ceux qui devaient l'empêcher ont laissé s'infiltrer la tyrannie, ils tomberont sous les peines portées contre les prévaricateurs, leur faiblesse ne peut nuire au peuple dont ils ont trahi les intérêts.

(1) Nec addunt anni quidquam jure populi. Hubert LANGUET. —On peut ajouter d'ailleurs à ce que dit Hubert Languet que nul ne peut disposer de ce qui ne lui appartient pas. Si donc dans la génération qui fait cession à un seul, il en est un qui s'oppose, il maintiendra le droit de tous comme en cas d'indivision, l'acte d'un des co-propriétaires garantit le droit des autres. Quand il s'agit d'organiser l'exercice de la puissance publique, la majorité gouverne, il ne se peut autrement. Lors au contraire qu'il s'agit d'abdiquer, il suffit d'un seul *veto* pour paralyser l'action des autres, car le droit est aussi complet dans chaque individu que dans la collectivité tout entière. Au reste, même concédée à l'unanimité, la souveraineté n'en serait pas mieux acquise ; elle n'est pas en effet l'apanage de la génération actuelle qui n'en est que l'usufruitière, elle est le patrimoine successif des générations futures auxquelles on ne peut ni le diminuer ni le ravir.

Les rois étant institués pour rendre la justice. on leur associa, pour les empêcher de violer la loi, les magistrats et le conseil public. Mais qu'on y prenne garde, ce n'est pas ce que le roi ordonne qui est juste, au contraire un roi ne devient juste qu'en prescrivant ce qui est juste en soi. Le prince ne doit être que l'exécuteur de la loi ; autrement ce n'est pas un juge, c'est un brigand. Ses sujets ne sont pas ses esclaves ; ils ne les a pas achetés à prix d'argent, il ne les a pas conquis à la guerre. Réunis ils sont ses maîtres, séparés ils sont ses frères.

Les clauses du contrat primitif une fois établies, il est facile d'en déduire les obligations qu'elles produisent. C'est le peuple qui stipule et le roi qui promet. Le roi promet de gouverner selon des règles sages et équitables, pour le bien de ses sujets, et les sujets transmettent leur souveraineté et s'engagent à obéir désormais *à ces conditions*. L'obligation du roi est pure et simple, celle du peuple est conditionnelle. Le roi manque-t-il à son serment, au lieu de gouverner équitablement s'abandonne-t-il à tous les caprices de son caractère et de son imagination ? Le contrat est rompu, ses sujets sont déliés, ils ont le droit de résister à ses commandements.

Mais ici encore qui doit organiser la résistance ? s'il s'agit d'un usurpateur qui cherche à s'emparer violemment du pouvoir, chacun ne prend conseil que de lui-même, car tout homme a le droit de défendre sa liberté.

Quant au prince légitime dont le gouvernement dégénère en tyrannie, Languet conseille d'user de patience de peur que le remède n'aigrisse le mal. Toutefois si l'oppression est trop forte, il faut le déposer ;

mais il n'est permis de le faire que sur l'appel des magistrats ou d'un seul.

Comme on le voit par ces quelques traits, les doctrines d'Hubert Languet et d'Hotman se séparent profondément des principes de Luther et de Calvin sur l'origine des pouvoirs des princes. A mesure que le siècle marche les antiques fictions disparaissent, on sent que les temps s'approchent. Sans doute le XVII^e^ siècle marquera en France un arrêt dans cette voie; sans doute la monarchie absolue rencontrera plus d'un défenseur encore et non des moins illustres, mais quelle que soit la pompe dont Bossuet enveloppera l'exposition de ses principes, il ne pourra leur communiquer une vie nouvelle, pas plus qu'il n'a pu ressusciter de leurs tombeaux les grands dont il a pleuré la perte. Il est le chantre des choses mortes. Jamais sa parole ne retentit avec plus d'éclat que dans ses oraisons funèbres. *La politique tirée de l'Ecriture* ne leur cède point. N'est-elle pas elle aussi une oraison funèbre, oraison funèbre anticipée, mais définitive, car tandis que Bossuet, dans sa foi, promet la perpétuité aux institutions monarchiques, ces institutions frappées à mort dans notre pays s'acheminent lentement vers leur terme, non sans avoir semé les ruines sur leur route.

SECTION III.

UN RÉPUBLICAIN AU XVI^e^ SIÈCLE : LA BOÉTIE.

Du reste et dès le XVI^e^ siècle, l'ami et le compagnon de Montaigne, celui qui nous a valu ses quelques pages exquises sur l'amitié, La Boétie s'élève avec quelle éloquence et quelle énergie! contre la servitude. Les hommes, dit-il, naissent libres et égaux. S'ils sont

asservis c'est qu'ils le veulent bien, et qu'ils ont forgé les chaînes qui les oppriment, car ils sont tous, tandis que leur tyran est seul. Pour s'affranchir il leur suffit de vouloir, non pas même de se révolter et de désobéir, mais de se croiser les bras et de se refuser à faire : « S'il lui coustait quelque chose de recouvrer sa liberté je ne l'en presserais pas... Mais quoi ! pour avoir la liberté, il ne lui fault que la désirer. S'il n'a besoin que d'un simple vouloir, se trouvera-t-il nation au monde qui l'estime trop chère, la pouvant gagner d'un seul souhait ! » C'est, dit M. Jacques Flach, du Rousseau écrit au XVI^e^ siècle, Erasme de son côté, cet esprit si pénétrant, dans sa mordante ironie ne ménage pas la royauté davantage : « Compulsez, dit-il, l'histoire ancienne et moderne, à peine trouverez-vous un ou deux princes qui n'aient par leur ineptie attiré les plus grands maux de l'humanité. Et à qui s'en plaindre sinon à nous-mêmes ? Nous ne confions le gouvernail d'un vaisseau qu'à un pilote expérimenté ; mais le gouvernail de l'État nous le mettons aux mains du premier venu (1). Pour être cocher il faut commencer par apprendre son art, pour être prince il suffit de naître... (2). De tous les oiseaux, l'aigle seul a paru aux sages le vrai type de la royauté ; il n'est ni beau, ni musical, ni bon à manger ; mais il est carnassier, glouton, pillard, destructeur, batailleur, solitaire, hué de tous, fléau de tous ; il peut faire étonnamment de mal, mais sa méchanceté dépasse sa puissance. »

(1) Les démocraties n'ont pas toujours été plus sages. Mais au moins ne confient-elles le pouvoir que pour un temps limité.

(2) Vous vous êtes donné la peine de naître, dira Figaro, au XVIII^e^ siècle.

CHAPITRE V.

LES DOCTRINES POLITIQUES AU XVII^e SIÈCLE.

SECTION I^re.

BOSSUET ET LA ROYAUTÉ ABSOLUE.

Ainsi que nous l'avons déjà dit, si la France du XVI^e siècle et de la Renaissance vit discuter et limiter les pouvoirs de la royauté, le XVII^e siècle fut chez nous un siècle de réaction. La vie politique s'est réfugiée en Hollande et en Angleterre. En France l'absolutisme royal est à son comble, et Louis XIV peut dire avec raison : « L'État c'est moi, » il n'y a dans l'Etat d'autorité que la sienne, et cette autorité ne connaît pas de bornes.

Comme on le pense bien, les théories politiques ne démentent point les faits. Pour instruire le dauphin, pour lui apprendre à régner et lui faire connaître ses devoirs et ses droits, Bossuet compulse abondamment la Bible et place le despotisme royal sous la protection de la puissance divine. Ebloui du faste qui l'entoure, l'évêque de Meaux n'entend point le gémissement des peuples; il s'achemine avec sérénité vers la catastrophe qu'il prend pour une apothéose. La Bruyère se lamente sur la misère publique et la décrit en quels termes! Fénelon délaissant les grâces de son style trace d'une main ferme et indignée sa fameuse lettre, véritable ré-

quisitoire contre le règne qui s'achève, Bossuet ne sait rien, ne voit rien, ne connaît rien de ces misères; il ne juge pas, ce grand justicier, il admire. Il se prosterne avec enthousiasme devant la royauté : « O rois, vous êtes des Dieux ! » Ce sont ses paroles (1).

Pour Bossuet tout pouvoir émane de Dieu. Il est la source et le principe de toute puissance. Les rois sont sur terre la face vivante de la divinité. Leur autorité possède quatre caractères essentiels. Elle est sacrée, paternelle, absolue et soumise à la raison.

(1) Il serait intéressant si une telle comparaison ne dépassait le cadre de notre ouvrage, de comparer Bossuet à Pascal. Pascal lui, n'est pas la dupe des apparences, il va droit au fond des choses. Aussi bon catholique, aussi bon monarchiste que Bossuet, il examine les grands problèmes, et dans ces assauts terribles de la foi et de la raison, où sa raison finira par succomber, il a de ces mots qui ruinent tout l'édifice. A nous en tenir simplement au sujet qui nous occupe, il est difficile d'être plus irrévérencieux que Pascal. « La puissance des rois est fondée sur la raison et sur la folie des peuples, et bien plus sur la folie... On ne choisit pas pour gouverner un vaisseau celui des voyageurs qui est de meilleure maison... La coutume de voir les rois accompagnés de gardes, de tambours, d'officiers et de toutes les choses qui plient la machine vers le respect et la terreur fait que leur visage, quand il est quelquefois seul et sans ces accompagnements, imprime dans leurs sujets le respect et la terreur, parce qu'on ne sépare pas dans la pensée leur personne d'avec leur suite, qu'on y voit d'ordinaire jointe. Et le monde qui ne sait pas que cet effet a son origine dans cette coutume, croit qu'il vient d'une force naturelle, et de là ces mots : « Le caractère de la divinité est empreint sur son visage, etc. » Et cela en plein Louis XIV ! On comprend les hésitations des sages MM. de Port-Royal, à publier de telles pensées. « Comme il déshabille l'idole ! dit M. Havet dans ses notes; le roi était dans toute la splendeur de son règne; les poètes, les écrivains, les orateurs même de la chaire l'encensaient et de telles paroles tombant dans le public auraient paru un blasphème ! »

C'est dans l'autorité paternelle que Bossuet place l'image de la royauté. Comme à la tête de la famille se trouve un chef unique, il doit en être de même à la tête des Etats. Si bien que tout en admettant d'autres formes de gouvernement, Bossuet les fait toutes dériver de la monarchie dans laquelle il voit la forme la plus ancienne, la plus commune et la plus naturelle.

« Les hommes, écrit-il, naissent tous sujets », et l'empire paternel qui les accoutume à obéir, les accoutume en même temps à n'avoir qu'un chef. Ce chef remplit un rôle semblable à celui de Dieu lui-même. « Dieu est infini, dit Bossuet, Dieu est tout. Ce prince en tant que prince n'est pas regardé comme un homme particulier; c'est un personnage public; *tout l'Etat est en lui*; la volonté de tout le peuple est renfermée dans la sienne. Comme en Dieu est réunie toute perfection et toute vertu, ainsi toute la puissance des particuliers est réunie en la personne du prince. *Quelle grandeur qu'un seul homme en contienne tant* (1). Je ne sais quoi de divin s'attache au prince et inspire la crainte au peuple (2). »

Le prince ne rend de compte à personne. Quand il a jugé, il n'y a point de juge de ses jugements. Vient-il à déserter les voies de la justice pour la tyrannie ? on peut lui faire de respectueuses remontrances, mais on n'en doit pas moins obéir.

Le prince a pour devoir de pratiquer la justice, de

(1) BOSSUET, *Politique tirée de l'Ecriture*, livre II, art. 1, page 7.

(2) BOSSUET, *ibid.*, livre V, art. 4, t. 1. — « Il faut remonter jusqu'au brahmanisme, dit M. Paul Janet, pour rencontrer une idolâtrie de la royauté semblable à celle de Bossuet. »

maintenir la paix dans la cité et d'aider au triomphe de la religion. Et sur ce dernier point Bossuet s'engage plus résolument encore. « Pourquoi commandent les hommes, si ce n'est pour faire que Dieu soit obéi (1)?... Le premier et le plus connu des devoirs des rois c'est d'exterminer les blasphémateurs... Un roi sage dissipe les impies, et les voûtes des prisons sont leur demeure, sans égard ni aux conditions, ni aux personnes ; car il faut un châtiment rigoureux à une telle insolence (2). »

Ainsi donc, « la monarchie sans limites, sans contrôle sur la terre, l'Etat tout entier contenu dans le roi, la suppression entière de l'autorité du peuple, tous les droits d'un côté, tous les devoirs de l'autre, en un mot l'éternité de la pensée de Louis XIV (3), » tel est, résumé en quelques lignes, l'idéal politique de Bossuet. Cet idéal d'ailleurs, Bossuet l'a rencontré autour de lui sans soupçonner qu'il n'était qu'une apparence et un songe trompeur et passager. « Il croyait esquisser l'image d'une chose éternelle, et le modèle devait périr bien avant l'image. Quelques années plus tard des désastres sans nom, attirés par les abus de cette puissance absolue, menacèrent un instant d'engloutir l'Etat avec le prince ; quelques années plus tard encore, une corruption effroyable et un scandale insolent prenaient la place de cette magnificence majestueuse où Bossuet vénérait l'image de la grandeur de Dieu ; et enfin un siècle après, une catastrophe extraordinaire

(1) *Oraison funèbre de Henriette de France.*
) *Sermon sur les devoirs des Rois.*
(3) BANCEL. *Harangues de l'exil.*

emportait la royauté, le prince et toute sa splendeur (1). »

SECTION II.

LE LIBÉRALISME DE FÉNELON.

Avec Fénelon nous nous rapprochons du XVIII^e^ siècle et des principes modernes, la rigueur monarchique s'atténue, le gouvernement prend une forme plus mobile et si les droits de la couronne ne perdent rien en étendue, nous voyons cependant apparaître un faible germe du régime représentatif.

Comme Bossuet, Fénelon fait dériver la royauté d'une source divine. A l'origine nous trouvons la communauté des biens et des droits, puis les biens sont individualisés et les droits se fixent. L'usurpation ou la délégation donnent la souveraineté à un homme avec mission de protéger les droits de chacun; chacun abdique ses prétentions sur le tout pour obtenir un droit privatif sur une partie. Sans doute à l'origine la transmission des biens et des couronnes ne se fit pas régulièrement. Mais avec le temps, elle ne tarda pas à devenir la règle immuable des Sociétés. Depuis, le souverain a toujours la faculté de modifier les conditions de son pouvoir et de renoncer à quelques-unes de ses attributions. Mais ses sujets n'ont pas le même droit, ils ne doivent qu'obéir. Il n'y a pas de responsabilité du monarque.

Ces théories sont communes à Fénelon et à Bossuet; mais là s'arrêtent les points de ressemblance. Il y a,

(1) PAUL JANET, *loc. cit.*

dit Fénelon, dans la société deux classes différentes, ceux qui vivent dans l'opulence et ceux qui demandent au travail leur pain quotidien. Entre ces deux classes est placée l'autorité royale comme un pouvoir pondérateur et supérieur. Mais le roi ne peut tout faire par lui même. Fénelon lui demande de partager le privilège de la confection des lois avec une chambre aristocratique et élective. A lui seul la puissance exécutive et tous ses attributs, à la Chambre et au monarque la puissance législative. Quant au peuple, Fénelon lui donne le droit d'être consulté pour le vote des subsides extraordinaires. « Etablissements d'Etats-Généraux, dit-il dans ses plans de gouvernement ; composition des Etats généraux, de l'évêque de chaque diocèse, d'un seigneur d'ancienne et haute noblesse élu par les nobles, d'un homme considérable du tiers état élu par le tiers état. Election libre, nulle recommandation du roi qui tournerait en ordre, nul député perpétuel mais capable d'être continué, etc. » C'est là encore la monarchie, mais tempérée et légèrement adoucie par une certaine collaboration étrangère. Aussi ne faut-il pas s'étonner du peu de faveur que Fénelon rencontra à la cour de Louis XIV. Ce « bel esprit chimérique », selon l'expression du roi, sentait que la monarchie absolue avait fait son temps, il avait vu, il avait décrit (on sait de quelle manière), les malheurs que l'ambition du monarque attirait au pays. Son attitude était celle d'un censeur plutôt que d'un enthousiaste, et ce rôle, avec quelque grâce, quelque politesse et quelque modération qu'il fût rempli, ne pouvait convenir au despotique Louis XIV et à sa cour.

SECTION III.

LES PROTESTANTS : JURIEU ET LA SOUVERAINETÉ POPULAIRE.

Le pasteur protestant Jurieu, l'ardent polémiste de la réforme, l'adversaire et le rival de Bossuet, prend à son tour la parole et parle un bien autre langage. Au monarque qui proscrit les protestants, à l'évêque qui conseille les proscriptions il répond en examinant les principes de leur conduite, et la base sur laquelle repose l'autorité qui déploie tant de rigueurs contre le nouveau culte. Rude bataille, combat violent où les hommes ne sont pas plus ménagés que les idées! Pour Bossuet, Jurieu n'est qu'un « courtisan du peuple », tandis que le pasteur riposte en l'appelant à son tour « un évêque de cour dont le métier n'est pas d'étudier ». C'est qu'en effet, il y avait dans les doctrines de Jurieu quelque chose qui ruinait de fond en comble l'édifice fastueux de Bossuet, et ce quelque chose c'était le droit du peuple, c'était la souveraineté nationale. « Nul n'a aucun droit, dit Jurieu, contre la souveraineté nationale ». Si le prince règne c'est que le peuple l'a ainsi voulu, pour sa plus grande utilité. Un pacte a été conclu entre eux; sitôt qu'une des conditions du pacte est inobservée de part ou d'autre le contrat se trouve brisé et chacun reprend ses droits.

Suivant en cela l'exemple de son adversaire, Jurieu fonde ses principes sur la Bible, la raison et l'histoire. Or la Bible nous fait connaître que les juifs, dans la pureté de leur origine, vécurent 300 ans sans roi, et

qu'ils n'en reçurent un plus tard que sur leur propre demande. La raison nous apprend que tous les hommes naissent libres et égaux; s'ils choisissent ensuite un gouvernement, ils ont le droit absolu d'élire celui qui leur convient le mieux. « C'est, dit-il, un axiome indiscutable et qui n'a pas besoin de preuves que le peuple est celui qui fait les rois. » Enfin l'histoire est pleine de dépositions de monarques accomplies par le peuple, comme au jour où Salomon fut placé sur le trône par le vœu populaire, de préférence à son frère aîné, ou lorsque plus récemment les capétiens se substituèrent à la dynastie de Charlemagne, avec l'assentiment des grands et du peuple. « Nul n'a aucun droit, dit-il, contre la souveraineté populaire. » Jurieu concède même en certains cas le droit de résistance et d'insurrection. Nous voilà bien loin des théories primitives de la réforme. L'idée de la souveraineté populaire s'affirme. Toutes les conséquences n'en sont pas également reconnues. Mais qu'importe! Une fois le principe établi, les déductions logiques ne tarderont pas à suivre.

CHAPITRE VI.

LES THÉORIES POLITIQUES EN ANGLETERRE.

SECTION I.

HOBBES ET LE POUVOIR ABSOLU.

La cause du pouvoir absolu en Angleterre fut plaidée par Hobbes. Ses principes sont assez nouveaux et ne manquent pas d'une certaine originalité. Les hommes, d'après lui, naissent égaux, et cette égalité naturelle produit entre eux l'état de guerre. En effet, de ce que les hommes sont égaux il s'ensuit forcément qu'ils ont le même droit sur toutes choses. Or comme il existe une foule d'objets qui nous étant également nécessaires sont également désirés par tous, leur possession a pour résultat d'exciter une convoitise générale. Qui les possédera ? Celui qui a le plus de droit ? Mais tous ont un droit égal, ce sera donc le plus fort, jusqu'à ce qu'une force plus considérable s'exerçant contre lui le dépouille à son tour du fruit éphémère de sa victoire. État de guerre permanent, suprématie de la force et de la ruse, incertitude continuelle, tel est l'état des premières sociétés. Dira-t-on, à la suite d'Aristote, que l'homme est un animal sociable ? Sans doute, répond Hobbes, il vit avec ses semblables, mais ce n'est qu'un accident qui n'affecte en rien le fond de

sa nature. Ce qu'il cherche avant tout dans la société c'est son intérêt.

Il n'y a qu'à le voir et à l'entendre un instant. Il ne cesse de médire des autres pour s'élever au-dessus d'eux; dans ses contrats il n'a qu'un but, s'enrichir au détriment d'autrui.

Cet état de guerre dont l'insécurité est la caractéristique a fait établir le gouvernement civil. Jusque là il n'y a ni juste, ni injuste. Qu'est-ce, en effet, qu'être juste? C'est remplir ses devoirs envers les autres, c'est rendre à chacun ce qui lui appartient. Mais comment accomplir des devoirs qui n'existent pas, et comment donner à chacun le sien, s'il n'y a pas de tien et de mien dans le monde, si tout appartient à tous?

D'autre part Hobbes établit que le désir de la conservation est un désir naturel à l'homme, et que l'amour de la paix en est la conséquence directe.

Pour faire cesser cet antagonisme contraire à leur but, les hommes ont alors renoncé au droit général qu'ils possédaient; chacun a fait cession à une même individualité. Celle-ci est devenue la dépositaire des droits de tous, l'héritière de leurs biens, c'est l'État, le Léviathan, selon l'expression de Hobbes. L'État bénéficie donc de toutes les forces sociales. Le souverain concentrant autour de sa personne le droit de tous, reçoit un pouvoir exclusif et absolu, puisque tous les pouvoirs ont été remis entre ses mains. Chacun l'autorise dans tous ses actes et consent à soumettre en tout sa volonté à celle de l'État. Cette souveraineté peut-elle être reprise? Non, répond Hobbes, car le corps social s'est désagrégé par l'acte même de transmission; il y a eu, de la part de la multitude, une abdication formelle. Elle a remis tous ses droits à toujours. Il n'est

plus en son pouvoir de les reprendre, car elle a cessé d'exister pour jamais.

Au moins les pactes qui découlent de ce contrat sont-ils réciproques, en d'autres termes créent-ils des obligations à la charge du souverain? Le souverain est investi pour protéger les droits de chacun, de la manière dont il l'entend, comme il lui plaît, sans qu'il soit permis de lui demander des comptes. Sans doute il a bien existé un contrat originel, mais il ne faut pas se tromper sur la valeur du mot. Il n'a d'autre but que d'établir entre les citoyens l'obligation de se soumettre au souverain. Qu'importe d'ailleurs que ce souverain soit un monarque, une oligarchie ou la majorité dans une démocratie! Dans l'État démocratique, dit Hobbes, l'obligation résulte ou du pacte, et alors il faut s'incliner, ou du fait qui donne à la force de la majorité le droit de dominer la minorité plus faible.

Le souverain possède en outre : 1° le droit de fixer le juste et l'injuste. Jusqu'à la constitution de l'État, chaque individu décide lui-même ce qu'il doit faire et ce qu'il doit éviter. L'État une fois constitué est mis en possession de ce droit à la place de tous. Quiconque obéit à ses prescriptions pratique la justice, celui-là seul est injuste qui s'en affranchit.

2° La surveillance des opinions. Chargé de la sécurité publique, il a le droit de prescrire les opinions qui contesteraient son pouvoir et qui troubleraient l'État.

3° Enfin le droit de propriété. Le droit que chacun possédait sur tous les biens a été par lui transmis à l'État; tous les droits des particuliers se sont abîmés dans son droit général. Il reste seul pour tout posséder, il est l'héritier de tous, l'universel propriétaire. La

part qu'il a ensuite laissée à chacun, il peut, s'il lui plaît, la lui reprendre.

En regard de ces droits exorbitants de l'État, quelles garanties les citoyens possèdent-ils? Nous avons déjà vu qu'on leur retire le droit de déposer le souverain. Celui-ci peut donc abuser de son pouvoir, dépouiller ses sujets, et exercer impunément ce que le despotisme a de plus tyrannique? A cette objection capitale Hobbes répond ingénùment que de ce qu'il a le pouvoir de le faire il ne s'ensuit pas qu'il le fasse. D'ailleurs quel est son intérêt? De gouverner un pays prospère, la prospérité de la nation faisant la félicité et la gloire de ses chefs. Que si on l'affaiblit, il ne sera plus assez puissant pour protéger, et dans le cas contraire, la force qui lui est suffisante pour protéger, lui suffit aussi pour opprimer les citoyens.

Il est un cas pourtant où le lien peut être rompu, si le souverain n'a pas assez de force pour garantir la sécurité publique.

En dehors de cette hypothèse, les citoyens doivent obéir. Cependant, ajoute Hobbes, ils ne sont pas sans droit. Ils ont d'abord toutes les libertés qui ne leur ont pas été retirées. Ils ont ensuite certaines libertés nouvelles qu'ils n'ont pas cédées. 1° Le droit de défendre leur vie menacée et de ne pas faire ce qui peut paraître plus dur que la mort; 2° celui de refuser de combattre un ennemi public, en mettant un autre à leur place; 3° le droit pour celui qui est menacé de mort, *même justement*, de se défendre les armes à la main. Car l'injustice, dit Hobbes, consiste dans le forfait commis, mais non dans le fait naturel de vouloir éviter la mort.

SECTION II.

LOCKE ET LES DROITS DU PEUPLE.

L'influence de Locke est prodigieuse au XVIII^e^ siècle. Voltaire se fait honneur d'être son disciple ; Rousseau lui emprunte la plupart des théories de son *Emile* et du *Contrat Social*; Montesquieu lui-même, en plus d'un endroit, s'inspire de ses doctrines (1).

Le système de Locke, comme celui de Hobbes, suppose un état de nature antérieur à toute société civile. Mais tandis que Hobbes supprime toute justice dans l'état de nature, qui n'est d'après lui que l'état de guerre, Locke y voit au contraire le point de départ de la justice humaine, et de relations qui obligent les hommes en dehors de toute loi coercitive et en vertu de principes supérieurs.

Les hommes naissent libres et égaux. Ils doivent donc être solidaires et s'entr'aider les uns les autres. Ce principe est si absolu qu'il donne non seulement le droit de nous défendre et de punir qui nous attaque, mais encore celui de défendre l'innocence et de punir quiconque l'opprime. Car tous ont intérêt à ce que les prescriptions de la justice soient respectées.

(1) Aucun philosophe n'a eu plus d'influence que Locke sur le XVIII^e^ siècle. En métaphysique son *Essai sur l'entendement humain* inspirera Condillac ; en religion son *Traité de christianisme raisonnable* et ses *Lettres sur la tolérance* seront l'Evangile des libres-penseurs ; en pédagogie son livre sur l'*Education des enfants* provoquera l'*Emile* de Rousseau, son *Essai sur le gouvernement civil* inspirera Montesquieu et Rousseau. — A. Fouillée, *Histoire de la philosophie*.

Le droit de punir qui appartient à chacun, peut être remis à l'ensemble des hommes. Dès lors la société civile est constituée. C'est elle qui désormais frappera les coupables et fera justice. Ses droits ne vont pas au delà.

Mais comment les exercera-t-elle ? Locke lui reconnaît trois pouvoirs : 1° le pouvoir législatif ou pouvoir de déterminer les offenses, les peines et les compensations ; 2° le pouvoir d'exécuter les lois et d'agir dans l'intérêt de tous, ou pouvoir exécutif ; 3° le pouvoir confédératif ou pouvoir de faire la paix et la guerre.

Le principe de la Société civile est le consentement général, lequel peut être exprès ou tacite. En effet les hommes naissant libres et égaux n'ont pu perdre une partie de leur indépendance que par un acte de leur volonté. Où trouverait-on d'ailleurs un autre principe ? Dans la force ? Mais la force fait partie de l'état de guerre, et ne peut fonder aucun droit puisque le droit est permanent, au lieu que la force peut être vaincue et renversée par une force supérieure. Dans le pouvoir paternel, à l'exemple de Filmer, qui fait d'Adam le premier monarque ? Mais le pouvoir paternel est simplement un pouvoir de protection pour l'enfant, et prend fin dès que l'enfant peut se guider seul. « C'est un devoir plutôt qu'un pouvoir. » Si le père néglige de prendre soin de son enfant, s'il ne lui donne pas l'instruction voulue, s'il ne fait pas tout pour « préserver sa vie, développer ses forces, agrandir son esprit, former ses mœurs, quelque sacrée que soit son autorité elle cesse pourtant, et la société dans certains cas, hérite de son droit (1). » Quand l'enfant a l'âge d'homme,

(1) Paul JANET.

la situation change. C'est à lui qu'incombent les devoirs ; alors le père a des droits. Mais ce devoir paternel qui prend naissance sur le berceau de l'enfant, et qui, pour un homme de cœur n'est qu'un long et admirable sacrifice, n'est pas, ne peut pas être le fondement d'une autorité souveraine, absolue et sans limite.

On a donc tort de prétendre que la monarchie absolue soit le seul gouvernement légitime. C'est là une opinion fort erronée. Sa légitimité est au contraire des plus contestables. L'on se demande même si elle peut être une forme de gouvernement civil. L'état de nature a pris fin par l'établissement d'un pouvoir qui juge les conflits entre les hommes. Mais quelle autorité prononcera entre le monarque et les sujets ? Et « n'est-il pas absurde de supposer que les hommes en sortant de l'état de nature seraient tous convenus de se soumettre aux lois, un seul excepté, qui conserverait toute la liberté primitive accrue par le pouvoir et l'impunité ? Ce serait croire que les hommes ont voulu se garantir contre les fouines et les renards, mais qu'il leur serait doux d'être dévorés par les lions (1). »

Mais quelle limite bornera l'étendue des pouvoirs politiques ? Constitués pour protéger les propriétés c'est-à-dire la liberté, la vie, les biens (2), ils ne pourront rien contre elles. Le pouvoir de protection qui leur a été concédé ne doit point se transformer en un

(1) Locke, *Essai sur le gouvernement civil*, C. VI, XIV-XVII. — Paul Janet.

(2) Locke reconnait la légitimité de l'appropriation individuelle par le travail, à la condition qu'il *restera encore aux autres de semblables et d'aussi bonnes choses communes*.

pouvoir d'oppression. Sinon, c'est l'état de nature qui recommence.

Entre les trois pouvoirs dont Locke établit l'existence, le pouvoir législatif est le premier. Mais son autorité n'est pas absolue. Dépositaire des droits de chacun, il ne saurait avoir plus de droits que chacun n'en possède individuellement. Il ne doit jamais d'ailleurs procéder par des décrets particuliers, mais par des lois générales. Il lui est interdit de dépouiller un citoyen de tout ou partie de ses biens, et la contribution qui incombe à chacun dans les dépenses de l'Etat doit avoir été réglée par la majorité elle-même. Enfin il ne peut transmettre à quiconque le pouvoir législatif confié à ses mains.

A côté de lui, *mais dans une situation subordonnée* figure le pouvoir exécutif. Celui-ci dépend du premier, il est responsable devant le législatif et peut être puni s'il a mésusé de ses droits. Toutefois il lui est accordé sous forme de *prérogatives*, la faculté d'agir spontanément dans certains cas imprévus. Une seule loi lui est imposée, c'est qu'il n'agisse qu'en vue du bien public et dans l'intérêt supérieur du pays.

Mais qui jugera de la légitimité de ses actes, de l'emploi de ses prérogatives ? Le peuple qui a délégué ses droits, mais qui ne les a point abdiqués, qui peut toujours se protéger contre ses législateurs s'ils se serviraient du pouvoir qui leur est attribué contre lui et non pour lui, et qui « en vertu d'une loi qui précède toutes les lois positives, s'est réservé implicitement un droit, c'est lorsqu'il n'y a point d'appel sur la terre, le droit d'examiner *s'il a juste sujet d'en appeler au ciel* (1).

(1) Locke. *Gouv. civ.* Ch. XIII, X.

« Il est aisé de comprendre, dit M. Paul Janet, ce que « Locke entend par le droit d'en appeler au ciel ; c'est « le droit dont le peuple anglais avait deux fois fait « usage, la première contre Charles Ier, la seconde « contre Jacques II. En un mot, c'est le droit de résis- « tance; c'est le principe du droit mystérieux des révo- « lutions (1). »

Que si l'oppression ou l'abus de pouvoir émane du législatif, la conclusion est la même. Le peuple n'est pas rebelle en changeant le gouvernement; les vrais rebelles sont ceux qui violent les lois.

Cette revendication éclatante des droits populaires, cette préoccupation constante de l'avènement de la liberté qui est le « droit de faire usage des droits naturels sous la garantie des lois, » expliquent largement le succès du livre de Locke au XVIIIe siècle, ce siècle de libre discussion dans l'ordre scientifique, politique et religieux.

(1) PAUL JANET. *Loc. cit.*

CHAPITRE VII.

LES PHILOSOPHES DU XVIII[e] SIÈCLE.

C'est particulièrement dans les écrits de Rousseau et de Montesquieu qu'il nous faut chercher les idées politiques du XVIII[e] siècle.

Ils n'en furent pas les inventeurs, sans doute. Nous avons vu que ces idées ont un point de départ plus ancien. Nous avons nommé quelques-uns des philosophes qui les proclamèrent d'abord. A côté d'eux, on peut encore citer l'école du droit des gens avec Grotius, Puffendorf, Wolf et Vattel. Mais la gloire de Montesquieu et de Rousseau fut d'avoir résumé et vulgarisé ces principes en un style éloquent et clair, et d'en avoir tiré des conséquences qu'on n'avait point aperçues jusqu'à eux. Quatre théories furent surtout mises par eux en une vive lumière. Celle de la souveraineté nationale, de la séparation des pouvoirs, des droits des citoyens, et la théorie des pouvoirs constituants.

SECTION I.

SOUVERAINETÉ NATIONALE.

D'après cette théorie dont nous connaissons la descendance, et dont Rousseau fut, au XVIII[e] siècle, le grand propagateur, la source de tout pouvoir réside dans la nation.

Ce principe n'est plus contesté aujourd'hui; mais il en est tout autrement de la base sur laquelle Rousseau a prétendu l'asseoir. Dans son *Contrat Social*, Rousseau suppose ,antérieurement à toute société, un état de nature et d'indépendance absolue. Il se demande ensuite comment de cet état a pu surgir l'autorité civile; et passant l'une après l'autre en revue, les diverses causes que l'on assigne à la société et à la domination des hommes entre eux, il élimine successivement l'autorité paternelle, le privilège de la naissance, le droit de la force, la conquête, l'esclavage, jusqu'à ce qu'il arrive enfin au consentement universel dans lequel il voit le principe cherché.

Les hommes, par un contrat social accepté à l'unanimité, ont donc jeté les bases de l'Etat. Il fallait l'unanimité des consentements, car chacun a mis en commun sa souveraineté personnelle, et nul n'a le droit d'abdiquer pour autrui. Cette abdication générale du droit de chacun en faveur de tous donne à tous des droits égaux, et fait de l'exercice de la souveraineté le patrimoine commun de la nation.

Les données de la sociologie n'ont pas jusqu'à présent confirmé cette hypothèse. La sociologie fait des sociétés actuelles le produit d'une évolution lente et insensible, amenée par une foule de causes particulières. Mais le principe de la souveraineté nationale n'en est pas moins vrai, basé sur cette idée de Vattel que « les gouvernements sont faits pour les peuples, et non pas les peuples pour les gouvernements (1). »

(1) Le duc de Saint-Simon raconte que le duc de Bourgogne eut un jour une idée hardie, terrible, qu'il ose à peine rappeler et cette idée, introduite par Fénelon dans la tête de l'héritier de la

Au surplus, et si l'on écarte le principe de la souveraineté nationale, que resterait-il? L'aristocratie ou bien l'autocratie. Dans l'un comme dans l'autre cas, il est également impossible d'expliquer comment le pouvoir appartient privativement soit à quelques-uns, soit à un seul, à l'exclusion de tous les autres. Vainement essaierait-on de parler d'une concession originelle et irrévocable qui aurait fait passer la souveraineté entre les mains de quelques-uns. La souveraineté est inaliénable; elle a été proclamée telle non pas seulement par les publicistes démocratiques, mais par la plupart de ceux qui ont écrit sur le droit des couronnes et par nos anciens Etats-généraux eux-mêmes.

Reste à déterminer le régime qui s'accommode le plus facilement à la souveraineté nationale.

La monarchie absolue ne peut avoir rien de commun avec elle. Ce sont des idées antagonistes, des termes contradictoires. La monarchie constitutionnelle n'en est pas aussi éloignée. Elle admet dans ses conseils les représentants du pays, elle tient compte de ses volontés, en apparence du moins. Mais si l'on regarde au fond des choses, il n'est pas difficile de s'apercevoir qu'ici encore cette souveraineté du peuple n'est qu'illusoire. Au sens étymologique du mot le monarque (Μόνος Ἀρχός), c'est le chef de l'Etat, ayant seul le pouvoir de commander. Or, ce pouvoir, d'où le tient-il? De l'hérédité. Il naît donc et se développe indépendamment de la souveraineté nationale, il est en dehors d'elle, il ne

couronne, c'est qu'un roi est fait pour les sujets, et non les sujets pour lui. — Jules Simon. *La Liberté politique.*

« Je n'ose achever un grand mot, un mot d'un prince pénétré : « qu'un roi est fait pour les sujets, et non les sujets pour lui. » Saint-Simon. *Mémoires.*

peut être atteint par ses manifestations diverses, il lui est supérieur. Mais, que devient alors cette souveraineté nationale qui est dominée et régie par une souveraineté plus haute? Quel est le véritable souverain? Est-ce celui dont on reçoit des conseils, ou celui qui est le maître de ne pas les suivre? Emprisonnera-t-on le monarque dans l'étroite formule de M. Thiers : « Le roi règne et ne gouverne pas? » Mais encore quel est son rôle? A quoi sert-il? S'il agit, il absorbe la souveraineté populaire, et s'il n'agit pas, il n'est guère autre chose qu'une coûteuse inutilité. Enfin, le pays peut-il à son gré le remplacer? Si oui, il n'y a plus de monarchie, si non il n'y a plus de souveraineté nationale. Le seul gouvernement dans lequel la souveraineté populaire puisse trouver sa place logique et rationnelle, est donc le régime républicain. Cette vérité est si évidente que dans tout pays monarchique où ce principe est admis, les institutions républicaines prennent graduellement la place des institutions antérieures.

En France, depuis 1789, chacune des nombreuses constitutions qui ont régi le pays a rendu hommage, au moins en paroles, à la souveraineté nationale. Seule la Charte de 1814, octroyée par Louis XVIII dérogeait à ce principe, et émettant la prétention « de renouer la chaîne des temps », elle proclamait que l'autorité tout entière résidait dans la personne du roi. La Révolution de 1830 fit justice de cette fiction.

Du principe de la souveraineté nationale découlent deux conséquences : 1° que toute autorité, tout pouvoir doit émaner directement ou indirectement de la nation;

2° Que cette souveraineté s'exerce par le vote, et

qu'elle a pour but la plupart du temps, l'élection d'assemblées législatives.

Il suit de là que le suffrage universel est une conséquence de la souveraineté nationale. La question du droit de suffrage accordé à tous fut à peine entrevue par les philosophes du XVIII^e^ siècle. Elle eut cependant sa place dans les écrits de Rousseau et de Montesquieu et donna naissance à deux théories différentes.

Pour Rousseau et les politiques de son école, le droit de suffrage appartient à tout membre de la nation. Nul ne peut en être exclu; c'est un droit inhérent à la qualité de membre du corps social, sans que le sexe, ni les déchéances puissent en restreindre l'exercice. Ce fut, à l'époque de la Révolution, la théorie de Robespierre.

Tout autrement raisonnent Montesquieu et ses disciples. Le suffrage universel, disent-ils, n'est pas une conséquence nécessaire de la souveraineté nationale. Le droit de suffrage est une fonction. Celui-là seul doit l'exercer qui est capable d'apprécier la portée de son vote, et qui ne s'est point placé dans un cas d'indignité personnelle, entraînant déchéance.

Dans ce système on soutient que la souveraineté nationale n'est point diminuée par certaines restrictions, pourvu toutefois qu'il soit loisible à tout citoyen d'acquérir le droit qu'on lui refuse momentanément, ce qui arrive par exemple lorsque la loi qui décrète le suffrage universel établit cette condition que l'électeur écrive lui-même son bulletin. Il en serait différemment si le droit de suffrage était le patrimoine d'une classe, on aurait alors une aristocratie. Malgré ces restrictions, et bien que le système de Montesquieu soit à peu près unanimement admis, le suffrage universel a triomphé de toutes les résistances dans la plupart des grands

Etats. Le nombre des nations réfractaires s'amoindrit de jour en jour, et là même où son avènement paraît le plus lointain, les catégories d'électeurs vont toujours en augmentant.

Les Etats-Unis d'Amérique, au lendemain de leur indépendance, avaient admis un certain cens. Aujourd'hui ce cens a disparu dans la majeure partie des Etats, et la restriction la plus généralement adoptée est celle qui veut que l'électeur soit obligé d'écrire lui-même le nom de son candidat.

En France, à l'exception de la Constitution de 1793, qui établissait le suffrage universel et direct, nos diverses constitutions révolutionnaires refusèrent d'admettre tous les citoyens à l'électorat. Pour faire partie des assemblées primaires, il fallait, aux termes de la Constitution de 1791, avoir vingt-cinq ans, n'être ni domestique, ni serviteur à gages et payer en impôt la valeur de trois journées de travail. La Constitution de l'an III réduisit à vingt-un ans l'âge requis et ne fixa pas la valeur de l'impôt à payer.

On connaît le mécanisme assez compliqué de la Constitution de l'an VIII. Les assemblées primaires dressaient les listes de confiance sur lesquelles on prenait les fonctionnaires d'arrondissement ; elles comprenaient le dixième des membres des assemblées primaires. A leur tour ceux qui avaient été inscrits sur ces listes choisissaient le dixième d'entre eux pour former une nouvelle liste sur laquelle on prenait les fonctionnaires départementaux. Ceux qui avaient été portés sur les listes départementales dressaient enfin la liste nationale composée du dixième d'entre eux, et sur laquelle le Sénat conservateur choisissait les députés, les tribuns, etc. Pour être membre des assemblées primaires

il fallait avoir vingt-un ans, n'être point domestique ni serviteur à gages et être inscrit sur les registres de son canton.

Ce mécanisme fut modifié par les S.-C. des 16 thermidor an X et 28 floréal an XII qui donnaient aux assemblées cantonales le droit d'élire des collèges électoraux, composés tout ensemble des électeurs nommés à vie par ces assemblées, d'électeurs choisis par le chef de l'Etat et de fonctionnaires membres de droit. A ce système succéda, avec la Restauration, le système censitaire. Il fallait pour être électeur, payer 300 fr. de contributions et avoir trente ans d'âge. Ces dispositions furent encore aggravées par la loi du 29 juin 1820, ou *loi du double vote*. Pour résister au courant libéral qui s'était manifesté dans divers collèges, la Restauration voulut fortifier encore l'influence, pourtant prépondérante déjà, de la fortune. La loi du double vote établit donc à côté des collèges d'arrondissements composés comme nous venons de le dire, des collèges départementaux nommant aussi leurs députés et formés des principaux propriétaires fonciers, lesquels étaient ainsi investis du droit de voter deux fois.

Après la Révolution de juillet, le cens fut abaissé à 200 francs (100 francs seulement pour les membres de l'Institut et quelques autres) et l'âge à vingt-cinq ans. Dans les arrondissements où ne se trouvaient pas cent cinquante citoyens remplissant ces conditions, on devait prendre les plus forts imposés qui arrivaient ensuite jusqu'à concurrence de ce chiffre.

Les dernières années du règne de Louis-Philippe furent remplies par les campagnes des libéraux qui demandaient l'extension du droit de suffrage à certaines catégories ou, comme on disait, l'adjonction des

capacités, et celles du parti républicain qui réclamait le suffrage universel. Il fut conquis par la Révolution de 1848. Le 24 février le trône de Louis-Philippe s'écroulait; le 5 mars le suffrage universel était institué par décret du gouvernement provisoire.

Son établissement rencontra cependant encore de vives résistances. Elles triomphèrent momentanément par la fatale loi du 31 mai 1850 qui ne fut pas étrangère au rétablissement de l'Empire. Cette loi, après avoir rendu un hommage hypocrite au suffrage universel, le supprimait sous prétexte de le réglementer. Elle reconnaissait le droit de vote à tous les citoyens et ne leur imposait d'autre condition que la preuve d'une certaine résidence dans la localité sur les listes de laquelle ils voulaient être inscrits. Mais cette résidence, elle la fixait à trois ans et n'admettait d'autre preuve que l'inscription sur le rôle des contributions et prestations personnelles. C'était un cens mal déguisé. Le pays s'en irrita contre l'Assemblée et refusa de la protéger au 2 décembre, quand Louis Napoléon porta la main sur elle.

Le président victorieux, pour gagner l'appui de la nation, rétablit le suffrage universel (1). Depuis il fut l'objet d'une nouvelle tentative en 1874 dans l'Assemblée nationale : il s'agissait, à propos de la loi municipale, de reculer jusqu'à vingt-cinq ans l'âge de l'électorat. Après une vive discussion l'amendement de M. Oscar de Lafayette qui maintenait l'âge de vingt-un ans fut adopté par 348 voix contre 338.

(1) Il convient de dire que Napoléon et ses amis avaient pris une part des plus actives à la confection de la loi du 31 mai, à laquelle le parti républicain s'était seul opposé.

Aujourd'hui, le suffrage universel a définitivement gagné sa cause, non seulement en France et aux Etats-Unis, mais dans une bonne partie de l'Europe. Là où son principe est encore contesté, chaque jour rapproche son avènement. Il est pratiqué notamment dans la confédération Helvétique et en Allemagne pour les élections au Reichstag. L'Espagne, après l'avoir connu à la suite de la révolution de 1868 et l'avoir perdu plus tard, tend à le rétablir(1). En Belgique, il est demandé par le gros du pays. La loi du 24 août 1883 a constitué un premier pas dans cette direction. Jusqu'alors le suffrage était exclusivement censitaire ; il fallait, de même que dans les Pays-Bas, payer une contribution de 20 florins.

La loi de 1883 a étendu le droit de vote à tout citoyen justifiant d'un certain degré d'instruction (2). L'Autriche admet quatre catégories d'électeurs représentant le commerce, l'industrie, les villes et les campagnes, pour lesquels le cens est de 5 florins et l'âge de vingt-quatre ans.

L'Angleterre donne l'électorat aux propriétaires et occupants d'immeubles et aux locataires dont les appartements loués non meublés rapporteraient 10 livres sterlings (250 fr.). Enfin, en Italie, le cens est de 40 francs, avec nécessité de savoir lire et écrire. Pour les citoyens qui ont atteint un certain degré d'instruction, le cens a été supprimé.

(1) C'est aujourd'hui chose faite.

(2) Le suffrage universel est actuellement réclamé par presque toute la Belgique, grâce à l'initiative des libéraux avancés et de leur chef, le grand orateur belge, Paul Janson. C'est une question de jour. La revision de la Constitution dans un sens qui se rapproche du suffrage universel est en ce moment proposée aux chambres.

Reste à nous demander maintenant s'il est vrai, comme on le dit quelquefois, que la souveraineté nationale ait pour corrélatif le gouvernement direct de la nation. Nous entendons par là le gouvernement législatif.

L'exemple des républiques antiques a séduit plus d'une imagination. Il faut remarquer toutefois que cet exemple n'est rien moins que probant. Les conditions étaient tout autres. Le territoire de la république n'était pas sensiblement plus étendu que celui de la cité. Rien n'empêchait les citoyens de se réunir sur la place publique aussi fréquemment qu'il était nécessaire. Ils abandonnaient à leurs esclaves le soin de leurs affaires domestiques et pouvaient consacrer tous leurs loisirs aux délibérations publiques. L'idée de la représentation et du mandat leur était totalement étrangère, qu'il s'agît d'un mandat politique ou de leurs affaires particulières.

Le moyen âge, au contraire, fut favorable au principe des délégations. En France, les Etats-Généraux; les Assemblées des communes en Angleterre, sont issus de ce principe.

Enfin, dans les temps modernes on s'est plus d'une fois demandé s'il ne serait pas bon de remettre à la nation soit l'exercice du pouvoir législatif proprement dit, soit le pouvoir constituant.

Pouvoir Législatif. — D'après Rousseau, la loi n'est autre chose que l'expression de la volonté générale. Cette volonté, c'est la nation qui la fait connaître. Nul n'a le droit de se substituer à elle. Un peuple qui agit par le moyen de mandataires n'est souverain qu'au jour même de l'élection. Sa souveraineté s'éva-

nouit en même temps qu'elle se manifeste. Quant aux élus, quelque nombreux que soient les suffrages qui les choisissent, rien n'établit ni qu'ils représentent exactement toutes les opinions de leurs mandants, ni qu'ils continueront à les représenter pendant toute la durée de leur mandat. Et Rousseau part de là pour faire une amère critique de la liberté tant vantée de l'Angleterre.

Cette doctrine fut réfutée par Delolme et Siéyès. On fit remarquer à Rousseau que sa définition était trop large et que la loi devait être seulement l'expression de la volonté de la majorité. Au reste, sur ce point, Rousseau aboutissait au même résultat que ses contradicteurs, par le plus singulier de tous les raisonnements. Lors, disait-il, que les citoyens sont appelés à émettre leur avis, ce qu'on leur demande ce n'est pas si la mesure proposée est bonne ou mauvaise, mais s'ils la croient ou non conforme à la volonté générale. Le vote de la minorité n'est donc pas un vote de protestation ni d'option, c'est le vote de gens qui se sont mépris, qui ont cru trouver la volonté générale dans une opinion qui n'était point la sienne.

Mais si, d'après Delolme et Siéyès, la loi est faite par la volonté de la majorité, elle peut l'être également par des délégués investis de sa confiance. Réunir, à certains jours, le peuple sur la place publique pour la confection des lois, c'est faire présider le tumulte à leur préparation; où sera d'ailleurs la compétence de ces assemblées dans les lois spéciales? D'autre part, les assemblées populaires n'ayant que la faculté d'accepter ou de rejeter en bloc, n'arrivera-t-il pas fréquemment qu'une sage loi sera repoussée à cause d'un article équivoque, ou que l'on adoptera des dispositions pernicieuses, par

crainte de rejeter en même temps d'autres dispositions plus équitables.

Cette impossibilité de modifier et d'amender les propositions soumises au vote a fait rejeter le gouvernement direct de toutes nos constitutions. Seule la constitution de 1793 fit de l'acceptation populaire la condition de la loi. Toute loi pouvait être frappée d'invalidité si dans les quarante jours de sa communication aux assemblées primaires, le dixième de ces assemblées, dans la moitié plus un des départements s'opposait à son admission. Cette procédure était applicable seulement aux propositions de loi; les décrets n'y étaient point soumis. On sait que cette constitution ne fut jamais pratiquée.

La République helvétique, soit dans les diverses constitutions cantonales, soit dans la constitution fédérale, a donné une large place au gouvernement populaire. Les principales de ses institutions sont : 1° Le *veto populaire*. La loi émane du pouvoir législatif; elle est parfaite après qu'il l'a votée. Mais si, dans un certain délai, un nombre déterminé de citoyens déclarent s'opposer à son exécution, la loi est suspendue, et le corps électoral est saisi;

2° Le *referendum* qui est tantôt facultatif, tantôt obligatoire. Il est obligatoire dans les cas prévus par la constitution; dans les autres cas il dépend des citoyens de l'exiger en vertu de la procédure que nous venons d'exposer;

3° Enfin, le *droit d'initiative populaire* qui permet aux citoyens de saisir directement les Chambres de projets de loi revêtus d'un nombre fixé de signatures.

Aux Etats-Unis, quelques Etats pratiquent sur certains points une apparence de gouvernement direct;

c'est ainsi que dans le Minnesota toutes les lois relatives aux chemins de fer sont soumises à la sanction populaire.

Pouvoir constituant. — Si le gouvernement direct de la nation, en matière de lois ordinaires, a rencontré de vives résistances, le droit pour elle de statuer en dernier ressort sur la constitution de l'Etat a été plus favorablement accueilli. On l'a combattu sans doute en disant qu'une constitution étant essentiellement complexe, les difficultés dont nous avons déjà parlé se retrouveraient ici en plus grand nombre, et que d'autre part la crainte de l'inconnu pousserait souvent le pays à accepter une constitution vicieuse. A quoi ses partisans ont répondu qu'une nation avait toujours le droit de s'organiser comme il lui convenait, que la ratification populaire fortifierait la loi de l'Etat, et qu'il n'y avait aucun inconnu à redouter puisque le rejet d'une constitution entraînerait fatalement le maintien de celle qui continuait à régir le pays.

Ce système est pratiqué aux Etats-Unis où la constitution des divers Etats n'existe que si elle a reçu la sanction du vote populaire.

En Suisse, le Congrès, composé de la Chambre des représentants et du Sénat a le pouvoir de convoquer une convention ou d'arrêter lui-même les modifications constitutionnelles. Dans l'un comme dans l'autre cas les résolutions adoptées sont soumises aux assemblées législatives des différents Etats et doivent être ratifiées par les trois quarts de ces assemblées.

En France, la Convention décréta dès sa première séance que tout acte constitutionnel devait être soumis au peuple. C'est ce qui fut fait pour les constitutions de 1793, du 5 fructidor an III, du 22 frimaire an VIII,

Sénatus-Consulte de l'an X, qui nommait Bonaparte consul à vie, S.-C. du 28 floréal an XII (18 mai 1804) qui établissait l'Empire, l'acte additionel, le plébiciste de 1851, le S.-C. du 27 novembre 1852 et la Constitution du 21 mai 1870.

SECTION II.

THÉORIE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS.

La souveraineté publique a différents objets; son rôle consiste tantôt à faire les lois, tantôt à les appliquer, tantôt à assurer leur exécution. Les diverses façons dont elle s'exerce constituent ce que l'on appelle ses pouvoirs. Puffendorf voyait dans chacun des attributs de la puissance publique un pouvoir différent. Effrayé par leur grand nombre, il les plaçait tous dans la même main. Montesquieu les réduisit à trois « le pouvoir législatif ou puissance législatrice, le pouvoir exécutif ou puissance exécutrice du droit des gens, et le pouvoir judiciaire ou puissance exécutrice du droit civil » qu'il sépare profondément les uns des autres pour garantir la liberté de tous.

Si ces pouvoirs, dit Montesquieu, sont rassemblés sur la même tête, ils produirons le despotisme tandis que leur séparation donnera le jour à la liberté, en les appelant à se contrôler et à prévenir les empiétements des uns sur les autres.

Cette théorie a fait fortune. Reprise par Blakstone et Delolme elle présida à la constitution des Etats-Unis, et la constitution française de 1791 subit également son influence.

Toutefois il n'est pas nécessaire que ces pouvoirs n'aient entre eux aucun lien d'origine. Ils peuvent émaner les uns des autres; il suffit que leur durée soit invariablement fixée et leur indépendance absolue.

Nous avons déjà dit que la République des Etats-Unis avait adopté ce régime et nous en avons décrit en quelques pages le fonctionnement. La France a fait deux tentatives en ce sens. L'une de 1789 à 92, et l'autre de 1792 à 1799; elles ont donné des résultats peu satisfaisants.

Mais cette division, adoptée par Montesquieu, est-elle rigoureusement exacte, en d'autres termes, n'y a-t-il réellement que trois pouvoirs constitutifs de la souveraineté, et ces trois pouvoirs ne peuvent-ils pas se ramener à un nombre inférieur?

Sur le premier point, il est facile de voir que la théorie de Montesquieu est rigoureusement exacte. Tous les autres pouvoirs successivement énumérés se rattachent facilement aux trois premiers. On a voulu par exemple, considérer le droit de voter les impôts comme un quatrième pouvoir. Mais une loi de finances, malgré ses caractères particuliers, n'en est pas moins une loi qui dépend, comme toutes les autres du pouvoir législatif.

Sur le second point deux théories se répondent. Les uns considèrent qu'il n'y a que deux pouvoirs en présence, celui de faire les lois, et celui de les exécuter, dont le pouvoir judiciaire n'est qu'une dépendance.

D'autres, et parmi eux Montesquieu, estiment au contraire qu'il est impossible de confondre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Le premier est en effet chargé d'appliquer la loi, et le second de décider en cas de contestation si l'application est en légale.

Mais si nous nous trouvons en face d'un troisième pouvoir, il faudra garantir son indépendance à l'égard des deux autres. Comme eux il doit émaner directement de la souveraineté nationale et n'avoir de responsabilité qu'envers elle. C'est ainsi qu'en partant de ces principes les constitutions de 1791 et de l'an III établirent l'élection pour le recrutement des juges, avec collaboration du jury.

D'autres, sans aller si loin, se sont contentés pour assurer l'indépendance de la magistrature d'enlever au pouvoir le droit de révoquer sans motif un magistrat une fois nommé (1).

En France, l'inamovibilité de la magistrature fut longtemps une conséquence de la vénalité des charges. En Angleterre elle existe aussi; mais les magistrats peuvent être révoqués néanmoins sur requête concordante des deux Chambres.

Nous savons qu'aux Etats-Unis, la magistrature fédérale dépend du pouvoir exécutif. La magistrature des Etats est soumise à l'élection. Les pouvoirs judiciaires sont considérables, le juge à le droit de juger la loi et de refuser de l'appliquer s'il la croit illégale.

SECTION II.

THÉORIE DES DROITS DU CITOYEN.

Cette théorie est toute récente. L'antiquité absorbait les citoyens dans l'Etat. Membres du corps social ils

(1) La garantie de l'inamovibilité, quoi qu'on en dise, est une illusion. Une fois en fonctions, le magistrat ne pense guère à la révocation qui peut l'atteindre, mais à l'avancement qu'il espère et dont le pouvoir exécutif est le maître.

n'avaient aucun droit qui ne pût leur être arraché. L'idée dominante alors est celle de l'omnipotence de l'Etat.

La rigueur de ce principe fléchit au moyen âge. Mais le développement de la monarchie absolue au XVII^e^ siècle lui donna bientôt une force nouvelle. Ce ne fut guère qu'aux XVII^e^ et XVIII^e^ siècles qu'on proclama les droits de l'individu, droits supérieurs à ceux de l'Etat, en ce sens que l'Etat lui-même ne peut les violer.

Ces droits sont de deux sortes. Les uns ont pour objet d'établir l'égalité civile entre tous les citoyens, les autres de garantir la liberté individuelle. On les appelle encore droits civils par opposition aux droits politiques.

Origines de cette théorie. — On la trouve plus particulièrement formulée dans les ouvrages de Wolf, Blakstone et Rousseau. Pour eux, en formant le contrat social, les individus ont transmis à l'Etat tous les droits qui lui sont nécesssaires pour gouverner la société.

Cette explication se heurte à deux difficultés invincibles. L'idée du contrat social d'une part et d'un état de nature qui l'aurait précédé est une idée fausse, ainsi que nous l'avons établi. D'autre part, s'il était vrai que l'on eût consenti à l'Etat tous les droits qui lui sont nécessaires, lui seul étant juge de cette nécessité serait entièrement le maître des droits des citoyens.

Il est donc plus juste de dire que l'Etat a pour mission de procurer à tous la plus grande somme de bonheur possible et qu'il n'y a, pour l'homme, de bonheur et de dignité que dans la libre possession de

lui-même, dans l'exercice de ses droits légitimes bornés seulement par le respect du droit d'autrui (1).

Ces idées se trouvent largement exposées dans la déclaration d'indépendance des Etats-Unis du 4 juillet 1776.

Reconnaissance et sanction de ces droits. — Ces droits sont exprimés de deux façons. Tantôt la constitution les proclame dans une déclaration de principes; tantôt elle les énumère comme droits garantis et auxquels le législateur ne peut porter atteinte.

Les deux plus célèbres de ces déclarations sont celle des Etats-Unis et la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, adoptée le 27 août 1789 (2), qui comprenait dix-sept articles et qui fut placée à la tête de la constitution de 1791.

Son adoption souleva de vives difficultés. Ses adversaires firent remarquer qu'il était dangereux de jeter dans le pays des principes vagues et généraux, auxquels il faudrait fatalement toucher ensuite. A quoi ses partisans répondaient qu'il était indispensable d'établir hautement les droits de tous, afin que cette déclaration servît tout ensemble et d'enseignement politique au peuple, et de restriction au législateur.

La Convention plaça également en tête de la Constitution de 93 une nouvelle déclaration en trente-cinq articles (3). De même la Constitution de l'an III fut précédée d'une déclaration des droits et devoirs de l'homme et du citoyen, en trente cinq articles.

(1) C'est la doctrine de Locke et de la Révolution Française.
(2) Voir à l'appendice.
(3) Voir à l'appendice.

Ces diverses déclarations ne se bornent pas à énumérer les droits individuels des citoyens, mais leurs droits politiques et quelques-uns des principes des gouvernants.

Enfin la Constitution de 1848 était également précédée d'un préambule dont l'article III proclamait, sans les indiquer, des droits et des devoirs antérieurs aux lois positives.

Quant aux garanties de droits elles figurent bien dans la plupart de nos constitutions, celle de 1875 exceptée, mais c'est une garantie purement décorative puisqu'elle est dépourvue de toute sanction.

SECTION IV.

THEORIE DES POUVOIRS CONSTITUANTS.

La loi constitutionnelle d'un Etat peut être renfermée dans un acte écrit; elle peut aussi consister en des coutumes généralement observées, et reçues par tous comme une loi véritable. Les philosophes du XVIII^e^ siècle ont étroitement préconisé le premier système ; et l'Angleterre d'autre part a puisé dans la coutume les principes qui la gouvernent aujourd'hui.

Il y a entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires deux différences notables. Les unes règlent l'organisation des pouvoirs de l'Etat et les autres émanent de ces pouvoirs. Celles-ci sont aisément modifiables; les autres demandent pour être modifiées une procédure particulière et la mise en action des pouvoirs constituants.

Dans les pays où les institutions constitutionnelles

dérivent de la coutume, c'est le parlement, ce sont les grands pouvoirs qui ont seuls le droit de revision, puisque seuls ils peuvent continuer ou modifier les coutumes primitives. Dans ceux au contraire qui vivent sous l'empire de la loi écrite, la revision ne peut se faire que d'une certaine façon prévue et déterminée par l'acte constitutionnel.

Cette idée de la revisibilité des constitutions date de Watel et du XVII^e^ siècle. Les constitutions de la révolution, des premier et second Empire, de 1848 et 1875 avaient prévu ce cas. Au contraire la Charte de 1814 était muette sur ce point ; on se trouva donc bien embarrassé en 1830 quand il fallut l'adapter à la situation créée par la Révolution de Juillet. Après de vives discussions pour savoir si elle était une loi rigide, ne pouvant pas être modifiée, ou bien une loi souple et susceptible d'améliorations, cette dernière opinion l'emporta.

Au reste, les constitutions écrites subissent aussi bien que les autres l'empire de la coutume. Elle s'introduit insensiblement dans les institutions et les modifie à son gré. Il est même une revision qui pour n'être pas prévue dans la loi ne s'en est pas moins produite fréquemment chez nous et c'est la plus radicale de toutes, c'est la révolution.

C'est donc chose grave et difficile que de rédiger la Constitution d'un Etat ; on est incessamment ballotté entre l'excès de liberté et l'excès d'autorité. Si on veut tout prévoir on l'encombre de détails inutiles (1). Et pour

(1) La Constitution de l'an III déterminait jusqu'au nombre des cavaliers et des fantassins qui devaient composer la garde du Directoire.

fuir cette extrémité, on risque fréquemment d'abandonner tout au hasard. Quoiqu'il en soit, c'est par l'action des pouvoirs constituants que la revision partielle ou totale doit être obtenue, dans les pays qui reçoivent la distinction entre les pouvoirs constituants et constitués.

En France, nous avons vu deux assemblées exercer le pouvoir constituant qui ne l'avaient pas à l'origine. La Constituante de 1789 qui n'avait été convoquée par la royauté que pour lui donner honorairement des conseils (et surtout pour lui donner effectivement des subsides), et l'assemblée de 1871 qui n'avait été élue que pour statuer sur la paix ou la guerre, au moment de l'invasion allemande.

Enfin. deux assemblées constituantes ont exercé en même temps le pouvoir législatif, ce sont la Convention et la Constituante de 1848.

DEUXIÈME PARTIE.

APPLICATION DES PRINCIPES DU DROIT CONSTITUTIONNEL

à la Législation des Peuples modernes.

CONSTITUTIONS FRANÇAISES DEPUIS 1789.

CHAPITRE Ier.

LA RÉVOLUTION FRANÇAISE.

SECTION I.

LA CONSTITUTION DE 1791.

La Constitution de 1791 avait pour objet de donner à la France les libertés compatibles avec l'existence de la monarchie. Le pouvoir arbitraire avait conduit le pays au bord de l'abîme. Après s'être obstinément refusée à demander conseil à la nation, pressée par le besoin, la royauté avait convoqué les Etats-Généraux. Ils n'avaient pas été réunis depuis 1614.

Sous l'empire de circonstances que chacun sait, les Etats-Généraux se constituèrent bientôt en Assemblée

nationale. Au nom du pays qui les avait mandatés, ils voulurent opposer une barrière infranchissable aux prétentions de la cour; il leur parut possible d'allier ce qu'ils appelaient les droits du monarque avec les prétentions légitimes de la nation.

Dans cet esprit, l'assemblée se mit résolument à l'œuvre. Elle pensa d'abord que si le despotisme avait pu fleurir et se développer sur la libre terre de France c'était à l'ignorance des vrais principes qu'on le devait. Elle fit donc du rappel de ces principes le préambule de la constitution future et vota dans la séance du 26 août 1789 la fameuse déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1) qu'elle inscrivit en tête de la Constitution de 1791.

En proclamant les droits de l'homme, les Constituants consacraient le divorce entre l'ancien régime et la Société nouvelle. L'égalité des hommes entre eux supprime les antiques distinctions sociales; la souveraineté n'est plus le patrimoine exclusif d'une famille, mais son principe réside essentiellement dans la nation. A l'arbitraire de la volonté royale succède la toute puissance de la loi, expression de la volonté générale, égale pour tous. Sont spécialement garantis comme droits éminents, la liberté, la sûreté, la propriété et la résistance à l'oppression. La liberté de la presse, la liberté religieuse, l'égalité des citoyens devant l'impôt voté par les représentants de la nation, l'interdiction de toute arrestation arbitraire, et la responsabilité des fonctionnaires de tout ordre complètent enfin l'ensemble des droits formulés par le législateur.

La Constitution de 1791 consacra l'organisation de

(1) Voir à l'appendice.

ces principes.« La souveraineté, dit l'art. 1er de son titre III, la souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la nation seule, aucune section de peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. » La nation a le droit de changer la Constitution. Mais à qui appartient l'exercice du pouvoir constituant ? Est-ce au peuple, ou bien aux pouvoirs constitués ? C'est à ces derniers que la Constitution avait donné pouvoir de reviser, et le mécanisme qu'elle prescrit est assez peu commode. La demande de revision doit viser spécialement les articles que l'on entend modifier, elle doit être formulée par trois législatures successives; les deux premières ne pouvant s'en occuper que les deux derniers mois de leur dernière session, et la troisième à la fin de la première session annuelle, ou au commencement de la seconde. Leurs délibérations sont dispensées de la sanction royale.

Voilà donc les trois législatures d'accord. Une quatrième est alors convoquée, et c'est elle qui revisera. Non pas seule, d'ailleurs. On lui adjoint 249 députés nommés spécialement à cet effet par les départements et dont les pouvoirs expireront à l'adoption de la Constitution nouvelle. Enfin les membres de la troisième législature ne peuvent faire partie de l'assemblée de revision.

Quant aux principes qui gouvernent la Constitution, elle repose sur la séparation des pouvoirs. Les Constituants étaient des disciples de Montesquieu. A ce titre la Constitution anglaise ou du moins l'idée qu'on en avait conçue ne fut pas sans influence sur leur œuvre. Il faut toutefois remarquer qu'au lieu d'une séparation fictive ils organisèrent une réelle séparation des pou-

voirs. L'action de l'exécutif leur paraissait particulièrement redoutable. Le gouvernement anglais avait été pénétré par la corruption ; le temps n'était pas éloigné où le ministre Walpole se flattait de connaître le prix des consciences de tout le Parlement(1).Cette corruption, on l'attribuait à la présence des ministres dans les Chambres. Aussi la Constituante fut-elle particulièrement énergique sur ce point, en interdisant à chacun de ses membres et aux membres des assemblées futures : 1° d'accepter les fonctions ministérielles; 2° d'avoir aucune place, don, pension, traitement ou commission du pouvoir exécutif ou de ses agents pendant la durée de leurs fonctions, ni pendant deux ans après en avoir cessé l'exercice.

Pour les ministres, la Constitution laisse au roi le soin de les nommer et de les révoquer ; ils sont responsables de tous les actes délictueux qu'ils commettent, mais ils ne peuvent être poursuivis en matière criminelle pour les actes de leur administration sans un décret du Corps législatif.

(1) Il faut reconnaître pourtant, dit M. Jacques Flach à son cours, que la masse de la nation anglaise n'était pas corrompue. C'était le dessus et le dessous. Le grand courant était pur. Mais dans le Parlement surtout la corruption s'étalait avec des raffinements d'impudeur. Un jour où le vote était douteux, Walpole rencontrant dans un couloir un de ses principaux adversaires, s'approche galamment de lui et lui demande son vote en lui tendant un billet de mille livres sterlings. L'autre s'incline et dit à Walpole : « Vous avez rendu tant de services à mes amis que j'aurais mauvaise grâce à vous refuser. D'autant plus qu'étant allé dernièrement à la Cour, Sa Majesté a parlé amicalement à ma femme. Je suis certain que c'est à vous que nous le devons, » et, insérant en même temps dans sa poche la somme que lui offrait le ministre, « Vous pouvez, ajouta-t-il, compter sur moi. »

Le roi ne règne que par la loi, et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéissance. Tous ses actes doivent être contresignés par un ministre. Il n'intervient dans la confection des lois que pour donner ou refuser sa sanction. Tout au plus lui est-il accordé la faculté d'inviter le Corps législatif à prendre un objet en considération. Dans les cas où sa sanction est nécessaire, son refus ne rejette pas la loi votée dans le néant; son veto n'est que suspensif (1). Si les deux législatures qui suivent présentent le même décret dans les mêmes termes il a force de loi, et le veto royal devient caduc.

Tous les pouvoirs, excepté celui du roi, viennent de l'élection, et sont périodiquement renouvelés. L'assemblée nationale, investie du pouvoir législatif, est permanente. Elle se compose de 745 membres nommés pour deux ans.

Nous connaissons les conditions exigées pour faire partie des assemblées primaires ou, comme on disait, pour être citoyen actif (2). Tous les deux ans, ces assemblées primaires se réunissent et nomment un électeur à raison de cent cinquante citoyens actifs, deux depuis cent cinquante-un jusqu'à deux cent cinquante et ainsi de suite. Ne peuvent être choisis que les citoyens actifs propriétaires ou usufruitiers d'un bien d'une valeur déterminée.

Ces électeurs se réunissent le dernier dimanche de mai et ils élisent les représentants attribués au département.

L'Assemblée nationale avait, en effet, supprimé les

(1) Le refus est exprimé par cette formule : Le Roi examinera.
(2) Page 93.

anciennes provinces et procédé à une organisation nouvelle de la France. Le territoire national avait été par elle divisé en 83 départements, chaque département en districts, le district en cantons, et le canton en communes. A la tête de chaque département figurait une administration supérieure, à la tête de chaque district une administration subordonnée. Elles étaient élues par le peuple et soumises à l'autorité du roi, qui pouvait annuler les actes des administrateurs de districts. Enfin il appartenait au Corps législatif de déterminer les règles et le mode de leurs fonctions (1).

Le pouvoir judiciaire était exercé par des juges élus, la justice était gratuite. Elle reposait sur ces principes que : « 1° nul ne peut être distrait de ses juges naturels ; 2° tout citoyen arrêté doit être interrogé sur le champ

(1) En France, la liberté municipale a survécu à la féodalité. Lorsque les seigneurs n'administraient plus les campagnes, les villes conservaient encore le droit de se gouverner. Les élections ne furent abolies généralement pour la première fois qu'en 1692. Les fonctions municipales furent alors mises *en offices*, c'est-à-dire que le roi vendit dans chaque ville, à quelques habitants, le droit de gouverner perpétuellement tous les autres... Et ce qui est bien digne de tous les mépris de l'histoire, cette grande révolution fut accomplie sans aucune vue politique. Louis XI avait restreint les libertés municipales parce que leur caractère démocratique lui faisait peur ; Louis XIV les détruisit sans les craindre. Ce qui le prouve, c'est qu'il les rendit à toutes les villes qui purent les racheter. En réalité il voulait moins les abolir qu'en trafiquer, et s'il les abolit en effet, ce fut pour ainsi dire sans y penser, par expédient de finances ; et chose étrange, le même jeu continue pendant quatre-vingts ans. Sept fois durant cet espace, on vend aux villes le droit d'élire leurs magistrats, et quand elles en ont de nouveau goûté la douceur, on le leur reprend pour le leur revendre. Je n'aperçois pas de trait plus honteux dans toute la physionomie de l'ancien régime. — DE TOCQUEVILLE. *L'Ancien régime et la Révolution.*

et mis en liberté s'il n'y a aucun sujet d'inculpation contre lui. » La justice criminelle est remise à des jurés qui dégagent le fait et à des juges qui appliquent la loi, un tribunal de cassation est en outre institué pour établir l'unité de législation en cassant toute décision qui s'affranchirait de l'étroite dépendance de la loi, ou qui l'appliquerait illégalement.

Telle est dans ses grands traits la Constitution de 1791 qu'il ne faut pas considérer seulement comme un code politique. Elle est, avant tout, le manifeste d'une des révolutions les plus profondes qui aient remué la société ; et la postérité se souviendra toujours avec reconnaissance que la première elle a proclamé ces deux grands principes : la souveraineté du peuple et l'égalité de tous les citoyens (1).

SECTION II.

LA CONVENTION.

Première Partie : La Constitution de 1793.

La Constitution de 1791 ne pouvait être viable qu'à la condition d'être scrupuleusement observée par le monarque. Mais Louis XVI et son entourage n'avaient qu'une seule pensée, c'était de reprendre à la nation les droits qu'elle avait conquis sur eux, et le secret de ces dispositions n'était ignoré de personne. La gravité de la situation extérieure, la coalition des rois contre la France alimentée par la complicité du chef de l'Etat irritaient les esprits, et cette irritation fut portée au

(1) Edmond Bouquet. *Dictionnaire de la politique.*

comble par l'apparition de l'insolent manifeste de Brunswick. Le 10 août 1792, les Tuileries furent envahies, et le roi fut obligé de se retirer dans le sein de l'Assemblée nationale. Sur le rapport de Vergniaud, l'Assemblée décréta la suspension provisoire du monarque et la convocation d'une Convention nationale.

La Convention se réunit le 21 septembre 1792. La Constitution de 1791 n'avait point obtenu la sanction populaire. Sur la motion de Danton adoptée à l'unanimité, l'Assemblée nouvelle proclama en ces termes le principe de la souveraineté populaire. « La Convention nationale déclare qu'il ne peut y avoir de constitution que celle qui est adoptée par le peuple. » Elle estimait non sans raison que les mandataires ne peuvent lier leurs mandants sans une expresse ratification de leurs actes (1). Dans la même séance, sur la motion de Collot d'Herbois, fut encore voté le décret suivant : « La Convention nationale décrète à l'unanimité que la royauté est abolie. » On entrait dans une ère nouvelle.

Pour doter le pays d'une constitution conforme aux principes qui venaient de triompher, dès le 11 octobre 1792 un comité fut nommé pour préparer un projet de constitution. Il se composait de Vergniaud, Danton, Condorcet, Gensonné, Sieyès, Brissot, Pétion, Barrère et Thomas Payne. Condorcet fut nommé rapporteur et déposa son rapport le 15 février 1793.

Le projet de Condorcet organisait le gouvernement

(1) C'est une étrange chose que cette vérité triviale soit à cette heure encore si contestée. Nous n'avons presque jamais eu en France que des mandataires désireux de s'affranchir de tout contrôle.

de la démocratie sur ses bases les plus larges. Le Pouvoir Exécutif devait être exercé par un conseil composé de sept ministres ; ce conseil était nommé pour deux ans et renouvelable chaque année par moitié. Il était élu directement et au scrutin individuel par les assemblées primaires ; il était chargé d'exécuter les volontés du Corps Législatif.

Le Corps Législatif était le véritable dépositaire de l'autorité nationale. Il était élu pour une année seulement, au scrutin de liste. Etaient électeurs tous les citoyens âgés de vingt-un ans, tous ceux de vingt-cinq ans étaient éligibles. Toutes les autorités, de quelque ordre que ce fût, dépendaient de l'élection. Il ne pouvait être apporté aucune modification constitutionnelle qui ne fût ratifiée par le peuple. La revision de la Constitution pouvait être provoquée aussi bien par les assemblées primaires que par le Corps Législatif.

De même les assemblées primaires avaient le droit de se réunir de leur chef et de préparer des projets de loi. La magistrature était élective et temporaire ; le jury était étendu aux affaires civiles. Pour les crimes contre la sûreté de l'Etat, un jury national devait être élu par les assemblées primaires. Enfin les districts étaient supprimés et les assemblées primaires étaient chargées d'élire les administrateurs de département.

A la suite de l'insurrection du 31 mai et de l'arrestation des Girondins, le projet de Condorcet fut abandonné et le soin d'en préparer un autre fut remis au comité de Salut public qui s'adjoignit Hérault de Séchelles, Saint-Just, Couthon, Ramel et Mathieu. Le nouveau projet présenté par Hérault de Séchelles fut adopté dans la séance du 24 juin 1793 (1).

(1) Voir à l'appendice.

Dans cette Constitution le pouvoir exécutif est confié à un comité de vingt-quatre membres nommés par le Corps législatif sur une liste formée par la présentation d'un candidat par l'assemblée électorale de chaque département. Il est renouvelable chaque année par moitié. Comme dans le projet des Girondins il n'est guère que le délégué du Corps législatif dont il doit exécuter les ordres. Il a néanmoins séance dans l'Assemblée, mais il n'intervient dans les débats que s'il est interpellé. Les ministres ou agents en chef de l'administration sont nommés par lui et pris hors de son sein.

Le Corps législatif est élu pour un an par le suffrage universel, à raison d'un député par 40,000 individus. Les électeurs se groupent en assemblées primaires de 200 à 600 citoyens. Toute réunion d'assemblées primaires (bien que de départements différents) qui atteint un chiffre de 39 à 41.000 âmes nomme un député. Le vote a lieu au scrutin ou à haute voix, au choix du votant, sans que l'assemblée puisse adopter un mode de votation uniforme. Les assemblées primaires composées de 2 à 600 citoyens, nomment en outre des électeurs secondaires lesquels élisent les administrateurs, les arbitres civils, et les juges criminels et de cassation. Est électeur tout Français âgé de vingt-un ans accomplis, ou tout étranger qui depuis un an domicilié en France y vit de son travail, ou y acquiert une propriété, ou épouse une Française, ou adopte un enfant ou nourrit un vieillard. Les assemblées primaires se composent de citoyens domiciliés depuis six mois dans chaque canton.

Les actes législatifs sont divisés en lois et en décrets. Toute loi doit être envoyée à toutes les communes de

la République. Si dans la moitié plus un des départements le dixième des assemblées primaires n'a pas réclamé dans le délai de 40 jours, la loi devient définitive. En cas de réclamation, les assemblées primaires sont directement appelées à voter par oui ou par non.

Dans la justice civile, nous voyons apparaître à côté des juges de paix, innovation bienfaisante de la Révolution, une autre institution trop tôt disparue, l'arbitrage. Les citoyens ont toujours le droit de choisir eux-mêmes leurs arbitres. La décision de ces arbitres est définitive, si les intéressés ne se sont pas réservé le droit de réclamer. Dans ce cas, ou s'il n'y a pas d'arbitres choisis, on a recours aux arbitres publics, élus pour un an, qui délibèrent publiquement, à haute voix, et statuent par des jugements motivés en dernier ressort sans procédure et sans frais (1).

Au criminel l'instruction est publique; le fait est déclaré par un jury, la peine appliquée par un tribunal criminel dont les juges sont élus tous les ans par les assemblées électorales. Les officiers municipaux, les administrateurs de départements et de districts sont élus pour deux ans, avec renouvellement de moitié.

Enfin le droit de revision était remis entre les mains du peuple. Il suffisait que dans la moitié plus un des des départements le dixième des assemblées primaires demandât la revision pour que le Corps législatif se trouvât dans l'obligation de consulter le pays afin de savoir s'il y avait lieu de convoquer une Convention laquelle, nommée comme les magistratures précédentes ne devait s'occuper que des objets qui avaient motivé sa convocation.

(1) Que nous voilà loin du sac de Petit-Jean!

Comme on le voit, le principe qui régit la constitution nouvelle est le gouvernement direct du peuple par lui-même. Les représentants sont simplement des mandataires chargés d'agir en vertu d'une délégation, mais obligés de faire ratifier la plupart de leurs actes par leurs mandants.

La Constitution de 1793 comme celle de 1791 était précédée d'une déclaration de droits. Cette déclaration adoptée le 29 mai différait en deux points importants de celle proposée par les Girondins. A la liberté des cultes elle substituait la liberté des opinions, et la résistance à l'oppression s'étendait jusqu'au devoir d'insurrection, si la résistance légale était impossible. Enfin Robespierre y fit placer en tête une invocation à l'Être Suprême. Soumise à la ratification populaire, la Constitution de 93 fut acceptée par 1,801,918 oui contre 11.610 non. Mais à peine était-elle promulguée, que la loi du 19 vendémiaire an II (10 octobre 93) ajournait son application jusqu'au rétablissement de la paix.

Deuxième Partie: Le Gouvernement révolutionnaire.

La loi du 9 vendémiaire et le décret du 14 frimaire rendaient le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix (1). Ces décrets avaient été précédés de la loi du 23 août 93, qui ordonnait la levée en masse, mesure indispensable au salut de la patrie, bien digne de ces hommes qui s'écriaient avec Danton : « Périssent

(1) Art. 1er du décret du 19 vendémiaire : « le gouvernement provisoire de la France est révolutionnaire jusqu'à la paix. »

notre nom et notre mémoire, pourvu que la France soit libre. »

Le décret de vendémiaire courbait toutes les autorités sous le joug du Comité de Salut public. Le Conseil exécutif, les ministres, les généraux, les corps constitués étaient placés sous sa surveillance, nulle mesure de sûreté ne pouvait être prise sans son autorisation ; mais il rendait tous les mois compte à la Convention des mesures qn'il avait prises ou autorisées. A côté du Comité de Salut public, fonctionnait le Comité de sûreté générale, chargé des mesures de police et de sûreté intérieure et extérieure. Il rendait également ses comptes chaque mois à la Convention. Chacun des membres de ces comités était responsable personnellement de cette obligation.

La Convention correspondait elle-même directement avec les districts, lesquels étaient chargés de l'exécution des mesures votées par elle; les districts avaient la surveillance des municipalités. Les procureurs syndics des districts et des communes étaient supprimés et remplacés par des agents nationaux chargés de poursuivre l'exécution des lois. Toutefois on admit, comme moyen transitoire, que les procureurs syndics seraient, après épuration, choisis comme agents nationaux, révocables par la Convention et nommés par elle. La liste devait en être lue à la tribune pour permettre aux membres de la Convention de s'expliquer sur les individus qu'ils pourraient connaître.

Au-dessus des agents nationaux figuraient les représentants en mission, possédant le droit de destituer les fonctionnaires et chargés d'achever sans délai l'épuration complète de toutes les autorités constituées. Ils correspondaient tous les dix jours avec le Comité

exécutif. Toutefois ils ne pouvaient suspendre et remplacer les généraux que provisoirement et à la charge d'en instruire dans les 24 heures le Comité de Salut public.

Le 11 mars 1791, en présence des dangers qui menaçaient la patrie, la Convention avait voté l'institution du tribunal révolutionnaire, chargé de « connaître de toute entreprise contre-révolutionnaire, de tous attentats contre la liberté, l'égalité, l'unité, l'indivisibilité de la République, la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat et de tous les complots tendant à rétablir la royauté ou à établir toute autre autorité attentatoire à la liberté, à l'égalité et à la souveraineté du peuple, soit que les accusés soient fonctionnaires civils, ou militaires ou simples citoyens. » Ce tribunal était composé d'un ministère public, de juges élus par la Convention et de jurés choisis par elle, votant à haute voix. Ses décisions n'étaient pas susceptibles de recours. Lorsqu'il s'agissait de faits non prévus par les lois, il pouvait condamner à la déportation. Enfin la loi du 22 prairial réorganisa ce tribunal, étendit ses pouvoirs et donna aux Comités de Salut public et de Sûreté générale, le droit d'accusation concurremment avec la Convention et le ministère public.

La Convention administrait elle-même par ses comités. Bientôt la loi du 12 germinal an II (1er avril 1794), abolit les ministres et les remplaça par douze commissions exécutives correspondant avec le Comité de Salut public auquel elles étaient subordonnées et qui avait le droit d'annuler ou de modifier leurs décisions. Les membres de ces comités étaient nommés par la Convention, sur présentation du Comité de Salut public.

Enfin à la nation continuait d'appartenir l'exercice

du pouvoir constituant, et ce pouvoir se manifestait par le plébiscite.

Troisième Partie : Constitution de l'an III.

Comme celles qui l'avaient précédée, la Constitution de l'an III débute par la proclamation des Droits de l'homme et du citoyen. Mais elle y ajoute ses devoirs. Les droits de l'homme sont la liberté, l'égalité, la sûreté, la propriété. La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens. La loi est la volonté générale exprimée par la majorité des citoyens ou de leurs représentants; elle n'a pas d'effets rétroactifs. Nul ne peut se vendre ou être vendu. Chaque citoyen a un droit égal de concourir à la formation de la loi. « La garantie sociale ne peut exister si la division des pouvoirs n'est pas établie, si leurs limites ne sont pas fixées et si la responsabilité des fonctionnaires civils n'est pas assurée. » Quant aux devoirs ils découlent de ces deux principes, « ne pas faire à autrui ce que nous ne voudrions pas qui nous fût fait, faire à autrui ce que nous voulons qui nous soit fait. » Le régime électoral institué par cette Constitution établit le suffrage à deux degrés. Nous avons déjà exposé les conditions imposées pour faire partie des assemblées primaires (1).

Ainsi formées, ces assemblées nomment un électeur par deux cents citoyens à partir de 300, c'est-à-dire un électeur jusqu'à trois cents, 2 de 301 à 500 et ainsi de suite.

Il faut, pour être électeur, être âgé de 25 ans, être citoyen français et jouir d'un certain revenu variable

(1) Page 93.

selon les lieux. Les électeurs sont nommés chaque année et ne peuvent être réélus qu'après un intervalle de deux ans. L'assemblée électorale, fixée au 20 germinal de chaque année, procède à toutes les élections dans un espace de temps qui ne peut excéder dix jours. Elle élit 1° les membres du Corps législatif; 2° les membres du tribunal de cassation; 3° les hauts jurés; 4° les administrateurs de départements; 5° les présidents, accusateurs publics et greffier du tribunal criminel; 6° les juges des tribunaux civils.

Le Corps Législatif est divisé en deux chambres: le Conseil des Anciens, composé de 250 membres, et celui des Cinq Cents. Ils sont l'un et l'autre nommés par les électeurs secondaires, mais avec des conditions d'éligibilité différentes. Pour être élu membre du Conseil des Anciens, il faut avoir quarante ans, être marié ou veuf, et être domicilié en France depuis quinze ans. Il suffit pour être candidat aux Cinq Cents d'avoir trente ans d'âge, et un domicile en France de dix années. Le Conseil des Cinq Cents a seul le droit d'initiative; les Anciens admettent ou rejettent la loi proposée, ils ne peuvent l'amender. Ils ont le droit de changer la résidence du Corps législatif (1). Ils sont renouvelables par tiers chaque année. Il n'est procédé à des élections partielles que si l'une des deux chambres est réduite du tiers de ses membres. Les comités permanents sont abolis et remplacés par des commissions spéciales. Enfin l'indemnité législative est fixée par la Constitution, « elle est dans l'un et l'autre Conseil,

(1) C'est ce que fit le Conseil des Anciens pour favoriser le Coup d'Etat de Bonaparte, au 18 brumaire, en transférant le siège du Corps législatif à Saint-Cloud.

fixée à la valeur de trois mille myriagrammes de froment (six cent treize quintaux, trente-deux livres). » Le pouvoir exécutif est exercé par un Directoire de cinq membres, renouvelés chaque année et ne pouvant être réélus qu'après un intervalle de cinq ans. Le Conseil des Cinq Cents dresse une liste de candidats décuple des membres du Directoire, et les Anciens choisissent sur cette liste.

Les droits du pouvoir exécutif sont considérablement augmentés. Le Directoire a la disposition de la force armée, sans en avoir d'ailleurs le commandement. En cas de conspiration contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, il a le droit d'arrestation provisoire sauf à renvoyer devant l'officier de police dans les deux jours. Il nomme et révoque les ministres. Il place auprès des administrations départementales et municipales un commissaire chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois. Il entretient les relations diplomatiques avec l'étranger, et peut même conclure des articles secrets pourvu qu'ils ne soient pas destructifs des articles patents et qu'ils ne contiennent pas de cession de territoire. Il correspond avec le Corps législatif par écrit. Les ministres sont ses agents et ne forment point de conseil. Il peut suspendre et même destituer les administrations départementales et municipales. Les communes ni les départements ne peuvent emprunter sans autorisation du corps législatif (1).

Quant à l'exercice du pouvoir constituant, il était

(1) A mesure qu'on s'éloigne des deux grandes assemblées révolutionnaires, la tradition libérale se perd et la centralisation se développe, elle atteindra son plein épanouissement avec la constitution consulaire.

remis au Corps législatif. Le Conseil des Anciens proposait la revision aux Cinq Cents. Cette proposition devait être renouvelée et ratifiée trois fois de trois en trois ans. Une assemblée de revision était alors convoquée à raison de deux membres par département. Les conditions d'éligibilité étaient les mêmes que pour le conseil des Anciens, toutefois les membres du Corps législatif n'y étaient point éligibles. Sa durée ne pouvait excéder trois mois ; elle ne pouvait délibérer que sur les points spécialement désignés par la demande de revision. Son projet devait être soumis aux assemblées primaires.

Après le coup d'Etat du 18 brumaire, le 19, la minorité des Cinq Cents, et les Anciens fidèles à Bonaparte votèrent l'établissement d'une commission consulaire composée de Sieyès, Roger-Ducos et Bonaparte. Le Corps législatif était ajourné, mais les auteurs de l'acte du 19 brumaire se conservaient leur traitement et leurs privilèges, et s'invitaient eux-mêmes au nom du bien public à accepter toutes les places qu'on voudrait bien leur offrir (1). Les Conseils étaient en outre chargés d'élire deux commissions pour reviser la constitution. « Ces changements, était-il ajouté, ne peuvent avoir pour but que de consolider, garantir et consacrer inviolablement la souveraineté du peuple français, la République une et indivisible, le système représentatif,

(1) Art. 7. Ils peuvent, sans perdre leur qualité de représentants du peuple, être *employés* comme ministres, agents diplomatiques, délégués de la commission consulaire exécutive, et dans toutes les autres fonctions civiles. Ils sont même *invités, au nom du bien public*, à les accepter. » Cette invitation était en même temps une invitation au pouvoir à les nommer.

la division des pouvoirs, la liberté, l'égalité, la sûreté et la propriété. »

Dès ce moment la grande tradition révolutionnaire est désertée ; le peuple devient une quantité négligeable. Il n'a plus rien à voir dans l'œuvre constitutionnelle qui s'accomplit loin de lui ; il ne comptera bientôt plus que comme chair à canon ; tout converge à établir la grandeur d'un homme, et si les électeurs sont appelés à sanctionner par voie de plébiscite la Constitution sous laquelle ils vivront désormais, tout est combiné pour que leur réponse soit ce que le pouvoir désire. Ce simulacre ne trompe personne ; la nation si jalouse de ses droits en 89 et 93 les a laissé usurper, elle s'abandonne au pouvoir absolu. En parcourant les années écoulées jusqu'ici, on voit agir un grand peuple, on le sent vivre. A partir de cette époque un silence glacé, un silence de mort, troublé seulement par les coups de canon de l'Europe, règne sur le pays ; il sera suivi des plus grands désastres, éternelle et vaine punition des peuples qui abdiquent ! Pour juger les hommes il suffit de comparer les Constituants et les Conventionnels si sublimes d'abnégation, avec les membres du Corps législatif s'adjurant par décret au nom du bien public, à tendre les mains aux générosités du pouvoir. On croirait qu'un siècle de distance sépare ces deux races (1).

(1) On commençait à préférer ouvertement l'habileté à la conscience et à prétendre que le véritable homme politique était celui qui se maintenait aux affaires sous tous les gouvernements. On appelait cela servir le pays. Dans les Cent Jours, presque tous ceux qui tenaient la tête de la société par leur position officielle donnèrent l'exemple de trois ou quatre apostasies en moins

Les deux commissions nommées pour rédiger la Constitution se réunirent sous la présidence de Bonaparte. Sieyès leur offrit une accumulation de chinoiseries qu'il avait pompeusement décorée du nom de Constitution, œuvres de ses loisirs et de ses profondes méditations durant les dix années qui venaient de s'écouler (1).

Le plan de Sieyès, sur lequel on bâtit la Constitution

de trois mois; on ne les comptait plus. Quand le Sénat, ce même Sénat dont Napoléon disait : « Un signe de ma part était un ordre pour le Sénat qui toujours faisait plus qu'on ne désirait de lui; » quand ce Sénat courut avec empressement au-devant de l'invasion, ne songeant dans le malheur de la Patrie qu'à stipuler la conservation de son argent, il ne fut que conséquent avec la nouvelle doctrine qu'il avait déjà pratiquée et enseignée. Il restait au pouvoir et gardait ses dotations par excès de dévouement patriotique! Que de grands hommes, nous qui vivons, nous avons vu conduire au cimetière avec toute la pompe publique, entourés des hommages de la société officielle et des respects de l'opposition libérale et qui seraient couverts d'opprobres si l'on mettait sur leur tombeau, pour unique épitaphe, la liste et la date de tous leurs titres. — Jules Simon. *La Liberté politique.*

(1) « Sieyès, dit M. Laboulaye, a laissé chez ses contemporains une grande réputation de profondeur; cette réputation, il la doit surtout à son mauvais caractère. Un sage qui gronde toujours et qui trouve tout mauvais, qui ne propose rien et décoche de temps à autre une épigramme contre ceux qui font quelque chose, finit toujours par se faire considérer comme un profond politique... Mirabeau s'impatientait quelquefois des épigrammes de Sieyès. Un jour il se leva, railleur, et dit : « Le silence de M. Sieyès est une calamité publique. Il a le tort de ne pas marcher, en affaires, avec les hommes. » Cet éloge ironique, c'était un coup de massue qui tuait Sieyès. Pour monter à la tribune après la réputation que son silence lui avait faite, il fallait qu'il sortît des paroles d'or de sa bouche. Mirabeau l'avait senti; mais l'histoire prit la moquerie du tribun au sérieux, et l'on continua de croire que le silence de Sieyès était une calamité publique. » — Laboulaye. *Histoire des États-Unis.*

de l'an VIII, était, « selon l'expression de Mme de Staël, un moyen d'anéantir très *artistement* les libertés publiques.

« On peut dire que c'est une très habile confiscation des conquêtes de la Révolution. Sous ce rapport c'est un chef d'œuvre. Quoi de plus ingénieux qu'une Constitution qui fonctionne avec quatre corps électifs, Sénat, Conseil d'Etat, Assemblée législative, Tribunat, et où, malgré cela, il n'y a pas ombre de liberté (1). »

Le suffrage universel n'était cependant pas supprimé, au moins en théorie. On le respectait sans doute, mais on lui liait les bras. Nous savons déjà (2) par quel adroit mécanisme on y était parvenu. Le reste est à l'avenant.

A la tête du pouvoir exécutif Sieyès plaçait un Grand Electeur nommé à vie par le Sénat et dont la mission se bornait à choisir les deux consuls révocables, qui nommaient les ministres révocables par eux. Les ministres désignaient les administrateurs de département, d'arrondissement et les conseils municipaux. Ils dépendaient du pouvoir exécutif, et ne communiquaient point avec les Chambres.

Le Sénat conservateur était nommé à vie et se recrutait lui-même. Il élisait le Grand Electeur, les législateurs, les juges au Tribunal de cassation, et prononcait l'annulation de tout acte inconstitutionnel.

A ses côtés figuraient deux Chambres législatives : le Tribunat qui discutait sans voter, et le Corps législatif qui votait sans discuter.

Enfin le Conseil d'Etat choisi par les ministres discutait et votait les projets de loi.

(1) LABOULAYE. *H. des États-Unis.*
(2) Voir page 93.

CHAPITRE II.

CONSTITUTION DE L'AN VIII.

Le projet de Sieyès, tout ingénieux qu'il fût, ne pouvait pas convenir entièrement à Bonaparte. Aussi le repoussa-t-il dans celles de ses parties qui bornaient l'action du pouvoir exécutif. Au Grand Electeur dont il avait si pittoresquement défini le rôle, il fit substituer un premier consul nommé pour dix ans par le Sénat, irrévocable, rééligible, et responsable dans le seul cas de haute trahison. C'est au premier consul que revient l'initiative des lois et le droit de guerre et de paix ; il dirige toutes les négociations diplomatiques, pourvoit à la sûreté intérieure et extérieure, commande la force armée, nomme à tous les emplois civils et militaires, choisit les juges excepté les juges de paix et ceux de cassation. Il a même le droit de faire arrêter pendant dix jours pour conspiration. A côté de lui sont deux consuls chargés de l'encadrer et pouvant au besoin lui donner des conseils qu'il est le maître de ne pas suivre, mais qu'ils ont le droit de consigner sur un registre. C'est leur fonction la plus importante.

Les ministres sont nommés par le premier consul et chargés de contresigner ses actes.

L'organisation législative de Sieyès est conservée en partie. Le Sénat conservateur se compose de quatre-

vingts membres, il se recrute lui-même sur une liste de trois candidats présentés pour chaque vacance, le premier par le Corps législatif, le second par le Tribunat, le troisième par le premier Consul. Il élit les législateurs, les tribuns, les consuls, les juges de cassation et les commissaires à la comptabilité. Il annule les actes inconstitutionnels. Le traitement annuel de ses membres est de 25.000 francs.

Le Tribunat est composé de 100 membres, le Corps législatif de 300 renouvelés par cinquième. Les projets de loi passent d'abord par la filière du Conseil d'Etat, ils sont ensuite portés au Tribunat qui les discute, puis au Corps législatif qui les adopte ou les rejette dans leur intégralité sans pouvoir les modifier. Les membres du Tribunat sont rééligibles, ceux du Corps législatif ne peuvent être réélus qu'un an après la cessation de leurs fonctions. Ils reçoivent un traitement, les premiers de 15.000 francs, les législateurs de 10.000.

Bientôt, par le S.-C. du 16 thermidor an X, le Consulat décennal se changeait en Consulat à vie. Les pouvoirs du premier consul, si considérables déjà, s'augmentaient encore; on s'acheminait visiblement vers l'Empire.

Ensuite de ces modifications le tribunat est réduit à 50 membres et divisé en sections pour l'examen des projets de loi. Le rapport est lu en assemblée générale et la discussion qui suit est publique. Les listes de notables sont abolies et remplacées par les collèges électoraux, ce qui ne veut pas dire que l'on revienne au suffrage universel; on s'en éloigne encore davantage.

Les nouveaux collèges électoraux sont divisés en collèges d'arrondissement et de département. Les premiers sont élus à raison d'un membre par cinq cents ha-

bitants, leur nombre ne peut excéder deux cents ni être inférieur à cent vingt. Ils présentent deux noms pour faire partie de la liste sur laquelle sont choisis les membres du Tribunat ; le premier Consul peut ajouter à ces collèges dix membres pris parmi les citoyens qui appartiennent à la légion d'honneur ou qui ont rendu des services.

Les collèges de département ont un membre par mille habitants, sans pouvoir être inférieurs à deux cents ni supérieurs à trois cents. Ils sont choisis parmi les six cents citoyens les plus imposés. Le premier Consul peut ajouter vingt citoyens dont dix pris parmi les trente plus imposés du département et dix parmi les membres de la légion d'honneur ou ceux qui ont rendu des services. Ils présentent deux candidats pour la liste des sénateurs.

Les membres de ces différents collèges sont nommés à vie. Ils présentent les uns et les autres deux citoyens pour la liste des membres du Corps législatif. Ils ne s'assemblent qu'en vertu d'une convocation du gouvernement.

En même temps les attributions constitutionnelles du Sénat grandissent. Il est désormais le dépositaire du pouvoir constiuant, qu'il exerce sur l'initiative gouvernementale. Il a le droit de dissoudre le Corps législatif, il peut autoriser la détention indéfinie des individus arrêtés par le gouvernement sous prévention de complot : il peut mettre des départements en dehors de la Constitution, suspendre le jury pendant cinq ans, et annuler les jugements des tribunaux s'ils sont attentatoires à la sûreté de l'État. En dehors des candidats présentés par les collèges électoraux le premier Consul a le droit de faire spontanément les nominations de Sé-

nateurs. En outre le S.-C. du 14 nivôse an XI créé des sénatoreries dotées d'une maison et d'un revenu annuel de 20 à 25.000 fr. Chaque sénatorerie était attribuée à un sénateur, choisi sur une liste de trois noms présentés par le Sénat. Une somme annuelle de 4 millions était encore affectée au Sénat pour le traitement de ses membres.

Rétablissement de l'Empire. — Peu de temps après, la Constitution subissait encore une nouvelle transformation. Le Tribunat prenait en effet l'initiative du rétablissement de l'Empire ; seul, l'organisateur de la victoire, Carnot, parla et vota contre.

En conséquence, le S.-C. du 28 floréal an XII (18 mai 1804) décréta : « Art. 1er. Le gouvernement de la République est confié à un Empereur qui prend le titre d'Empereur des Français. » Ce S.-C. n'avait pas grand effort à faire pour mettre les institutions en harmonie avec le nouveau régime.

Le Sénat(1), instrument docile et complaisant des caprices du maître, reçut de nouvelles attributions. Aux membres nommés d'après le système que nous connaissons vinrent s'ajouter les princes français à partir de leur dix-huitième année et les grands dignitaires de l'Empire. On lui conféra le droit d'examiner les actes contraires à la liberté de la presse, et celui d'arrêter au passage les lois inconstitutionnelles votées par le Corps législatif.

Le Tribunat n'était plus qu'une institution chancelante. L'acte de 1804 lui avait retiré le droit de discu-

(1) Sénateurs, tribuns, préfets, consuls, puis Empereur, toute la défroque de l'ancienne Rome.

ter les projets de loi en assemblée générale et publique, et le S.-C. du 19 août 1807 prononça son abolition.

Par contre, les attributions du Corps législatif s'étendent en vertu des S.-C. de l'an XII et du 19 août 1807. La limite d'âge est fixée à quarante ans. Ses membres sont indéfiniment rééligibles.

Il comprend trois grandes commissions chargées de l'examen des projets de loi : 1° Commission de législation civile et criminelle ; 2° Administration intérieure ; 3° Finances. Chacune de ces commissions dont le président est nommé par l'Empereur se compose de sept membres.

C'est un axiome de droit constitutionnel que les budgets doivent être votés par les assemblées délibérantes. Aussi le budget lui était-il déféré. Mais il était présenté comme une loi unique et devait être voté en bloc.

La Constitution de l'an VIII avait institué un Conseil d'Etat, indépendant des ministres, préparant les projets de loi, et possédant la haute juridiction politique et administrative. L'arrêté du 5 nivôse an VIII avait décidé que sa composition serait de trente à quarante membres répartis en cinq sections. Cette institution se développe avec l'Empire. L'Empereur prend désormais le Conseil d'Etat comme son collaborateur législatif le plus intime. Il lui donne séance aux Tuileries, à côté de son cabinet, et préside lui-même, autant que possible, à ses délibérations.

Les ministres sont les agents supérieurs du pouvoir exécutif. Ils peuvent se réunir en Conseil. Ils contresignent les actes du chef de l'Etat, ils font exécuter les lois et les règlements. Ils exercent enfin un droit de juridiction gracieuse sur les actes de leurs subordonnés.

Au reste, et bien qu'il eût sous sa main tous ces instruments dociles, Napoléon n'en lançait pas moins sur le pays les décrets les plus arbitraires, sans se soucier de les couvrir d'une apparence de légalité (1).

En même temps la loi de pluviôse an VIII réorgani-

(1) « Je suis sorti du collège au bruit du canon d'Iéna, et quelle tête n'eut pas été enivrée alors! Mais j'ai réfléchi ; j'étudiais alors, je commençais à étudier ; je me rendis compte un peu des conditions des gouvernements. J'avais un père, homme de labeur, homme de pauvreté, voulant m'inspirer le goût du travail. En 1811 ou 1812, il mit près de moi un ancien député aux États-Généraux ; il donna commission à cet ancien député de me faire étudier, quoi ? Ce à quoi personne ne songeait dans le monde à cette époque, les procès-verbaux de l'Assemblée constituante. Je les ai étudiés pendant dix-huit mois avec ce vieux M. Bonnemans, ancien député aux États-Généraux. J'ai commencé alors à comprendre, j'ai senti le despotisme, et il m'a été odieux. Je n'ai pas attendu sa chute ; j'ai ici de mes amis d'enfance, ils savent qu'avant la chute de l'empire je leur disais : « Vous ne vous rendez pas compte de votre gouvernement ; il est odieux, il est intolérable ! La gloire ne couvre pas cela ! » .... Et puis, j'ai vu l'infidélité de la victoire, j'ai vu l'étranger amené par nos revers jusqu'ici. J'ai vu tout un grand gouvernement, une immense puissance qui reposait sur un seul homme disparaître, disparaître en un jour parceque son épée était abattue, et qu'un jour, un seul jour il n'était pas triomphant : plus de gouvernement, plus de lois ; tout s'anéantissait, tout partait avec un seul homme !

Oh ! alors j'ai compris que malheur aux nations dont l'existence, dont le gouvernement, dont la Constitution a pour base ou la mobilité des passions populaires qui conduit aux hontes du Directoire, ou l'autorité immense du génie d'un grand homme qui conduit à d'éclatantes victoires, à d'immenses succès, mais aussi à d'affreux revers, à un anéantissement complet, à un effacement de tout ce qui constitue la société ! Faire reposer la destinée d'un peuple sur la tête d'un seul homme, c'est le plus grand de tous les crimes. » — BERRYER. *Discours sur la Revision* (16 juillet 1851).

sait le système administratif de la France. La division par départements est maintenue. Mais le pouvoir central étend son autorité sur le département et détruit toute indépendance, toute autonomie locale par l'installation à sa tête d'un fonctionnaire nommé et révoqué par le chef de l'Etat et chargé de l'administration générale. Entre ses mains viennent se confondre toutes les fonctions du pouvoir exécutif et la plupart des attributions exécutives et administratives conférées aux assemblées départementales, qui sont maintenues sous le nom de Conseils Généraux, mais qui n'ont que des pouvoirs restreints dont le plus important consiste dans l'approbation du budget préfectoral.

Les districts sont remplacés par des arrondissements; à la tête de chacun d'eux, celui du chef lieu excepté, se trouve un sous-préfet, agent du pouvoir central dont la fonction consiste à surveiller les communes et qui est placé comme intermédiaire entre elles et les préfets (1).

A côté du sous-préfet sont les conseils d'arrondissement qui votent le budget de l'arrondissement et le répartissent entre les communes dont il se compose. Les membres de ces assemblées sont choisis par le premier Consul sur les listes de notabilités et peuvent être révoqués. La durée de leurs fonctions est de trois ans.

Dans chaque préfecture se trouve un secrétaire géné-

(1) C'est ce qu'on appelle trivialement servir de boite aux lettres.

Que ce système se soit maintenu pendant toute la durée de l'empire et des gouvernements monarchiques qui ont suivi, la chose est naturelle, mais ce qui est fait pour surprendre c'est qu'il continue à fleurir sous un régime républicain.

ral pour la garde des archives et la signature des expéditions.

Un Conseil de préfecture composé de trois, quatre ou cinq membres siège auprès du préfet. Il prononce des jugements en matière administrative et de grande voirie, il autorise les créanciers des communes à les appeler en justice, etc.

Les municipalités de canton disparaissent; les agents municipaux sont remplacés par des maires. Le premier Consul nomme les maires et adjoints des villes de plus de 5,000 âmes ; les préfets nomment les conseillers municipaux, et les maires et adjoints des villes dont la population est inférieure à ce chiffre.

Les conseils municipaux débattent les questions relatives aux taxes municipales, ils délibèrent sur les emprunts, centimes additionnels, procès, etc. Ils ont jusqu'au droit de discuter le budget, mais c'est le sous-préfet qui l'arrête. Enfin le règlement du 4 thermidor an X décide que les budgets communaux seront d'abord dressés par le maire, puis soumis au Conseil municipal et discutés par lui mais qu'ils devront être arrêtés par le préfet, de même que le compte du maire; pour les communes de 20,000 francs de revenus, il est nécessaire d'avoir l'approbation du gouvernement après avis du Conseil d'Etat. (1)

Depuis on a modifié l'aspect extérieur de la loi muni-

(1) On avance que sans la centralisation les villes se ruineraient aussitôt: je l'ignore ; mais il est certain que dans le dix-huitième siècle, la centralisation ne les empêchait pas de se ruiner. Toute l'histoire administrative de ce temps est pleine du désordre de leurs affaires. — DE TOCQUEVILLE. *L'ancien Régime et la Révolution.*

cipale, on a remis aux électeurs le choix des conseillers municipaux, à ceux-ci l'élection du maire, mais le fond est toujours resté à peu près le même, c'est-à-dire très centralisateur et très antilibéral (1).

(1) Les premiers efforts de la Révolution avaient détruit cette grande institution de la monarchie (la centralisation) ; elle fut restaurée en 1800. Ce ne sont pas, comme on l'a dit tant de fois, les principes de 1789 en matière d'administration publique qui ont triomphé à cette époque et depuis, mais bien au contraire, ceux de l'ancien régime qui furent tous remis alors en vigueur et y demeurèrent. — De Tocqueville. *L'ancien Régime et la Révolution.*

CHAPITRE III.

LE DROIT CONSTITUTIONNEL DE LA MONARCHIE PARLEMENTAIRE.

SECTION I.

LA CHARTE DE 1814.

Après la chute de Napoléon, le 6 avril 1814, le Sénat avait pris une délibération qui appelait à la couronne Louis-Stanislas-Xavier, comte de Provence. Par le même acte le Sénat faisait une sorte de loi constitutionnelle du maintien de ses privilèges, sénatoreries etc.

La Charte de 1814, octroyée par Louis XVIII en montant au trône, conserve « *dans le propre intérêt des sujets*, » les droits et les prérogatives de la couronne. Elle déclare que le principe de la souveraineté réside dans une famille qui, de droit divin, a le pouvoir de commander aux Français. Son droit est supérieur à celui de la nation.

Toutefois il était difficile d'arracher au peuple qui, depuis vingt-cinq ans, combattait pour le triomphe des principes de 89 et qui s'imaginait de bonne foi les semer à travers l'Europe, alors qu'il se bornait à pro-

pager le despotisme à la suite de Napoléon, il était difficile d'arracher à ce peuple les quelques libertés qu'il avait payées de son sang, et d'autre part il n'était pas moins difficile à la royauté nouvelle de renouer la chaîne des temps et d'abolir les vingt-cinq années qui venaient de s'écouler, si pleines de gloire, malgré tout, si fécondes en grands évènements, en dévouements sublimes, terminées brusquement par la défaite de nos armées et par l'envahissement de la France si cruellement punie de sa folle confiance en un homme et de son abandon des principes salutaires de la Révolution.

D'autant plus qu'à travers le despotisme impérial, plus d'un cœur était secrètement demeuré fidèle à la liberté, et les maux que le pouvoir personnel avait attirés sur le pays la lui avaient rendue plus chère encore. Les Bourbons installés sur le trône au lendemain de notre défaite, et, semblait-il, par la défaite elle-même, ne pouvaient s'assurer une domination tranquille qu'à la condition de ménager cet état d'esprit et de respecter les principes conquis sur eux en 89. Les 12 premiers articles de la Charte furent employés à proclamer ces principes sous le titre de droit public des Français. On avait d'abord à rassurer ceux qui avaient pris part aux luttes du pays contre la royauté, de même que les acheteurs de biens nationaux. Les articles 9 et 11 y pourvurent en décrétant l'inviolabilité de toutes les propriétés, « même celles dites nationales », en interdisant toute recherche des opinions et votes émis jusqu'à la restauration, et en recommandant le même oubli aux tribunaux et aux citoyens. Étaient également reconnus comme droits inviolables l'égalité des français devant la loi, l'admissibilité de tous aux charges publiques, la liberté de conscience

(bien que la religion catholique soit dite religion d'Etat), la liberté individuelle, et le droit pour tous de concourir aux dépenses de l'État.

Le droit électoral se modifie. A la place de ce système si compliqué qui aboutissait à remettre à un seul homme le droit général de la nation, nous voyons un autre système faire son apparition, c'est le système censitaire dont nous avons déjà esquissé le fonctionnement et les principes.

Le pouvoir législatif reçoit également des modifications remarquables. A côté de la Chambre des députés, prend place la chambre des pairs pour partager avec elle le pouvoir législatif, avec une certaine prépondérance. Les pairs sont nommés par le roi, leur nombre est illimité, les uns sont à vie, d'autres héréditaires. Ils ont entrée dans la Chambre à l'âge de 25 ans, et voix délibérative à trente ans. Les princes du sang, les membres de la famille royale sont membres de droit de la chambre des pairs.

Cette assemblée tient ses séances en même temps que celles de la Chambre; mais à la différence de celles-ci, elles ne sont point publiques. Les deux Chambres possèdent des droits identiques en matière législative, toutefois les lois de finances doivent être d'abord soumises aux députés. La Chambre des pairs connait en outre des faits de haute trahison et des crimes contre la sûreté de l'État.

Les lois ordinaires doivent être votées par les deux Chambres et sanctionnées par le roi. Tout projet émanant du roi est d'abord examiné par les bureaux; aucun amendement ne peut être fait à une loi s'il n'a reçu l'agrément du monarque. Il est ensuite renvoyé à l'examen des bureaux.

Les deux Chambres votent le budget annuel. C'est là une importante attribution parlementaire; la plus importante de toutes, peut-on dire. Le refus du budget est en effet le plus puissant moyen d'action que possède le pouvoir législatif sur l'exécutif. Les impôts ne pouvant-être perçus que s'ils sont consentis par les Chambres, le refus des Chambres désorganiserait les services publics, et laisserait le pouvoir exécutif sans autorité et sans ressources. Au reste la présentation et le vote du budget ont subi d'importantes modifications avec le progrès des institutions parlementaires.

Au début de la Restauration, de 1814 à 1818, les dépenses et les recettes étaient votées dans une seule loi. Le budget était bien présenté par chapitres, et les chapitres étaient bien divisés en articles, mais le vote se faisait par département c'est-à-dire par ministère. Le ministre était donc libre d'appliquer les dépenses autrement que ne l'indiquait son projet primitif.

La loi du 27 mars 1817 essaya de mettre un terme à ces abus par la création de *la spécialité ministérielle*. Les articles 151 et 152 établirent que la répartition par chapitres des sommes votées serait soumise à l'approbation du roi, et qu'elle ne pourrait jamais dépasser le crédit total sous peine d'engager la responsabilité du ministre, et celle du ministre des finances qui aurait autorisé les paiements faits en dehors de ces limites. Exception était faite pour les cas extraordinaires et urgents. Le ministre agissait alors sur une ordonnance royale qui devait être convertie en loi, sitôt les chambres réunies.

Ce remède n'eut pas toute l'efficacité qu'on en attendait. Il arrivait la plupart du temps que les ministres faisaient les dépenses et les soumettaient ensuite à l'approbation du roi qui ne leur refusait jamais sa sanction. De plus l'accord du roi et des ministres permettait fréquemment l'ouverture de crédits extraordinaires. On demanda alors l'établissement de la spécialité législative. Dans la session de 1822, M. Royer-Collard soutint énergiquement que le consentement de la Chambre se décomposait en autant de consentements particuliers qu'il y avait de dépenses distinctes et qu'il y avait autant de dépenses distinctes que de services allégués dans le projet du budget. « L'allégation d'un service, « disait M. Royer-Collard, emporte assurément la sup- « position que ce service sera fait, celui-là et non pas « un autre ; ainsi les services tels qu'ils sont exposés, « sont les raisons, les causes et les *conditions* des « votes successifs de la chambre, et la réciprocité de « ces deux choses, les services et l'argent, forme un « véritable contrat qui oblige le gouvernement envers « la Chambre et la nation... A chaque vote que le « gouvernement obtient de la Chambre, il s'oblige « au service qu'il a lui-même indiqué et déterminé « comme raison de ce vote. S'il ne remplit pas ces en- « gagements, les votes sont nuls de droit ; l'impôt n'a « pas été consenti ; dans la rigueur des principes il y « a concussion. Eh bien ! les spécialités ne sont pas « autre chose que les engagements dont je viens de « parler ; chaque engagement engendre une spécialité. « Il y a autant de spécialités que le gouvernement fait « d'allégations différentes pour attirer l'impôt. »

Il n'y avait rien répliquer à cela. La proposition de M. Royer-Collard n'en fut pas moins rejetée.

Le gouvernement ne tarda pas d'ailleurs à comprendre que son système pouvait engendrer de grands inconvénients par la suite, être la source de graves conflits. Il jugea qu'il était plus sage de satisfaire les Chambres par quelques concessions légères que de s'exposer à ces débats irritants qui en exaspérant une assemblée lui donnent conscience de sa force et la poussent quelquefois plus loin qu'elle n'aurait voulu elle-même.

L'ordonnance de 1827 établit donc que le budget serait divisé en quatre grandes sections lesquelles seraient subdivisées elles-mêmes en sections partielles dont chacune devait être soumise à l'approbation des chambres.

En dehors du vote du budget il existait encore pour les Chambres un moyen de faire connaître à la couronne leurs aspirations et de peser sur sa politique, c'était *l'adresse*.

Chaque année, à l'ouverture de la session, le chef de l'Etat, dans un discours solennel, le discours du trône, récapitulait les principaux évènements de l'année qui venait de s'écouler et faisait connaître les résultats obtenus, en y ajoutant assez fréquemment des indications et des conseils pour l'avenir. Les Chambres se réunissaient ensuite et *adressaient* une réponse au souverain.

La discussion de l'adresse avait donc une importance exceptionnelle en ce qui touchait les relations des Chambres et du pouvoir exécutif; c'était à ce moment que l'on examinait et que l'on jugeait la politique intérieure et extérieure du gouvernement. Le droit d'interpellation n'existait point. On ne pouvait guère interroger un ministre sur les actes de son département, ou un cabinet sur sa politique générale qu'au cours des

débats sur l'adresse. L'adresse et le budget constituaient donc les deux attributions principales des Chambres.

Il existait toutefois un troisième cas, assez rare d'ailleurs, où le ministère pouvait être mis sur la sellette. Le citoyen qui avait à se plaindre d'un abus avait le droit de s'adresser aux Chambres par voie de pétition; sa pétition était l'objet d'une rapport et pouvait donner lieu à une discussion.

En dépit de ces droits concédés aux Chambres la prépondérance appartenait sans conteste au pouvoir exécutif. Le roi était le chef suprême de l'Etat. Il avait le commandement de la force armée, il déclarait la guerre, faisait les traités et nommait à tous les emplois. L'article 14 de la Charte lui accordait le droit « de faire les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat (1). »

Sa personne était inviolable et sacrée. Il avait l'initiative des lois, le droit d'examen des amendements proposés, et le droit de dissoudre la Chambre des députés, à la condition de convoquer les collèges électoraux dans les trois mois.

Mais si, d'après la Charte, le roi règne et gouverne, son autorité s'exerce par les ministres qui sont ses collaborateurs et par des sous-secrétaires d'Etat investis des mêmes pouvoirs que les ministres dans les attributions qui leur sont déléguées.

Le Conseil d'Etat, si florissant sous l'Empire, perd une notable partie de ses attributions. Il n'est plus

(1) C'est par application de cet article que Charles X fit les fameuses ordonnances qui aboutirent à la Révolution de Juillet.

guère qu'un tribunal administratif et ses fonctions sont des plus restreintes.

Le pouvoir a la haute main sur les administrations locales, plus encore que sous l'Empire. L'Empereur et ses préfets devaient choisir entre deux candidats présentés par les collèges électoraux. Ces conditions disparaissent ; le roi nomme les conseillers généraux, les préfets nomment les conseillers municipaux sans être tenus de se conformer aux règles anciennes. Quelque temps avant la Révolution de Juillet, M. de Martignac essaya de réagir et d'élargir ce mécanisme centralisateur qui étranglait le pays. Mais son projet n'aboutit point (1).

En ce qui concerne la revision constitutionnelle, comme elle n'était point prévue dans la loi, on en conclut que l'accord du roi et des Chambres pouvait seul modifier la Charte.

SECTION II.

LA CHARTE DE 1830.

A la suite de la Révolution de Juillet, le pouvoir passa aux mains de la dynastie d'Orléans. Pendant les quinze années qui venaient de s'écouler, le duc d'Orléans n'avait cessé de correspondre avec les libéraux, et sans participer directement à leurs conspirations

(1) L'histoire des partis nous prouve que ceux qui occupent le centre ne pensent pas à décentraliser et que cette idée ne les visite qu'au moment où ils quittent le centre pour aller prendre place à la circonférence occupée par les oppositions. M. de Martignac donna le rare exemple d'un ministre demandant à limiter sa propre puissance. — Batbie. *Dict. de la politique.*

contre la dynastie, il les avait puissamment encouragées (1). Le peuple de Paris s'était soulevé contre les ordonnances. A la suite de la victoire populaire, le 31 juillet, Louis-Philippe fut nommé lieutenant-général du royaume. Charles X en abdiquant, et le duc d'Angoulême avec lui, l'avaient chargé d'assurer la transmission de la couronne au duc de Bordeaux, petit-fils du vieux monarque; le duc d'Orléans trouva meilleur de se la faire offrir à lui-même par la Chambre des députés.

A la suite de la mutation du pouvoir, d'importantes modifications furent apportées à la Charte. Le préambule en fut supprimé, la déclaration que la religion catholique était la religion de l'Etat fut remplacée par la déclaration que la religion catholique était celle de la majorité des Français, et l'article 14 fut amendé en ce sens que les ordonnances ne pouvaient en aucun cas suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution.

Le régime électoral ancien fut maintenu en partie, mais le cens était abaissé et la loi du double vote abolie.

La nomination des conseils municipaux fut remise aux électeurs, non pas au pays tout entier comme aujourd'hui, au pays réel, mais au pays légal plus ou moins étendu selon l'assemblée qu'il s'agit de choisir. Les conseils municipaux sont donc élus par les plus imposés des communes, les conseils généraux et d'arrondissement par les électeurs des députés et les jurés.

Les deux Chambres obtiennent le droit d'initiative et d'amendement, le vote annuel du contingent et le droit de nommer leurs présidents, tandis qu'ils étaient

(1) Voir notamment l'histoire de la conspiration de Didier à Grenoble.

auparavant choisis par le roi sur une liste de cinq noms présentés par l'Assemblée. Les séances des pairs deviennent publiques et la loi du 29 décembre 1831, en supprimant l'hérédité de la pairie, institue des catégories particulières dans lesquelles le monarque devra prendre les nouveaux pairs.

La Chambre est élue pour cinq ans, et renouvelée intégralement, elle peut être dissoute. Il était permis aux fonctionnaires d'y siéger. Cette disposition fut très justement critiquée. L'opposition demanda toujours mais vainement que la loi établit une incompatibilité absolue entre le mandat de député et les fonctions dépendant du pouvoir. Elle pensait avec raison que le député doit être essentiellement indépendant, et que cette indépendance n'appartient point aux fonctionnaires, lesquels formaient alors plus du quart de la Chambre.

Pour le budget, la loi du 29 janvier 1831 substitue au vote par sections organisé par la loi du 1er septembre 1827 le vote par chapitres. Elle interdit tout virement d'un chapitre à un autre, mais en laissant au gouvernement la faculté, conformément à la loi du 25 mars 1817, d'ouvrir des crédits extraordinaires. La loi du 24 avril 1833 l'autorisa même à ouvrir des crédits extraordinaires et urgents en l'absence des Chambres, mais seulement en cas d'insuffisance du crédit primitif, la confirmation législative étant réservée. La loi de 1834 énumère les articles du budget pour lesquels on pouvait ouvrir ces crédits.

Le Conseil d'Etat fut réorganisé. Les ordonnances des 26 février et 31 mars 1831 établirent les débats contradictoires et permirent les plaidoiries d'office dans les affaires contentieuses. Celles des 14 et 21 juil-

let 1845 lui attribuèrent la préparation des lois, des ordonnances et règlements d'administration publique, et le soin de résoudre les questions qui lui seraient déférées par les ministres. Mais le pouvoir exécutif conservait le droit de rendre une ordonnance contraire, sur avis conforme du Conseil des ministres avec motifs et insertion au Bulletin des lois.

Le duc d'Orléans, héritier du trône étant mort, on se préoccupa de l'attribution de la régence au cas où le monarque viendrait à disparaître avant que son successeur n'eût atteint l'âge de majorité. De vifs débats s'élevèrent à la Chambre à cette occasion. Le projet présenté par le Gouvernement et qui fut adopté désignait pour régent le prince le plus rapproché du trône. M. de Lamartine proposait la mère du jeune roi; M. Odilon Barrot voulait que la désignation fût faite, au moment nécessaire, par les deux Chambres. M. Ledru-Rollin, au contraire, soutint avec beaucoup de force que la loi proposée était une loi constitutionnelle, une loi qui ne pouvait émaner que du pouvoir constituant, et que ce pouvoir résidant uniquement dans le peuple, il était nécessaire de s'en remettre à une assemblée constituante, avec ratification du peuple; à quoi M. Guizot répondit qu'il n'y avait d'autre souveraineté que celle des pouvoirs établis (1).

(1) M. Ledru-Rollin : « Vous prétendez que le pouvoir constituant existe dans le vote des deux Chambres réunies et dans l'assentiment de la couronne... En 1830, comment cette harmonie parfaite des trois pouvoirs se serait-elle rencontrée? Où était la couronne? Elle était dans les rues, sur le pavé de Juillet où la Chambre de 1830 l'a ramassée. Où était la Chambre des pairs? Vous la proscriviez en partie, vous la décimiez.

Ne venez donc plus me dire que le pouvoir constituant réside

D'autre part, l'organisation administrative, ou pour mieux dire, les pouvoirs communaux et départementaux subissaient certaines modifications par les lois de 1837 et 1838.

La loi de 1837 sur les administrations municipales laisse une plus grande latitude aux maires pour les arrêtés qu'ils ont à prendre, tout en exigeant dans la plupart des cas l'approbation préfectorale. La tutelle administrative est maintenue sur les communes, mais elle est moins rigoureuse, et leurs conseils se meuvent dans un cercle plus large. Les dépenses des communes sont obligatoires ou facultatives. Si des dépenses obligatoires sont refusées ou si elles sont portées à un chiffre trop minime, le gouvernement peut les inscrire d'office, après toutefois que le conseil municipal en a délibéré de nouveau. Le budget des communes est approuvé par le roi ou par le préfet, selon qu'elles ont un revenu de plus ou moins de 100.000 francs. Ils peu-

dans l'assentiment et le concours des deux Chambres et de la couronne à dater de l'événement de 1830, puisqu'en 1830 il n'y avait pas de couronne, il n'y avait pas de Chambre des pairs, et qu'il n'y avait dans la Chambre élective qu'un nombre de députés inférieur à la majorité ordinaire... »

Et plus loin, répondant au prétexte de la nécessité : N'existait-elle pas, périlleuse et menaçante, la nécessité, le lendemain du 31 mai quand nos armées étaient repoussées au Nord, sur le Rhin, aux Pyrénées, quand la guerre civile sévissait plus que jamais dans les champs de la Vendée? Et cependant la Convention n'en décrétait pas moins que la Constitution de 1793 n'aurait d'autorité qu'après qu'elle aurait été votée et acceptée par le peuple. C'est, Messieurs, que la Convention, cette puissante et énergique assemblée, était dirigée par les grandes lois de la politique, c'est qu'elle savait que les nécessités passent, tandis que les principes violés déshonorent et perdent les empires. »

vent supprimer ou réduire certains crédits, mais ils ne peuvent ajouter que les dépenses obligatoires.

Enfin, le 10 mai 1838, la loi sur les conseils généraux et d'arrondissement vint augmenter les pouvoirs de ces assemblées.

CHAPITRE IV.

LA RÉVOLUTION DE 1848.

Avec la Révolution de février le suffrage universel triomphe. Le décret du 5 mars du gouvernement provisoire appelle tous les Français à élire l'assemblée chargée de rédiger la Constitution nouvelle. Le cens est aboli, tous les citoyens français, à partir de vingt-un ans sont électeurs, et éligibles à partir de vingt-cinq ans.

L'Assemblée nationale se réunit le 4 mai. La discussion sur la Constitution dura du 30 septembre jusqu'au 28 octobre; et enfin le 4 novembre la Constitution fut votée par 730 voix contre 39.

Constitution du 4 novembre 1848.

La Constitution de 48 dans son préambule, déclare que le gouvernement de la France est une République, démocratique, ajoute-t-elle, pour indiquer sa tendance, et bien marquer qu'elle émane de la souveraineté populaire qui domine toutes ses institutions. Elle reconnaît des droits et des devoirs antérieurs et supérieurs aux lois positives. Elle a pour principe la liberté, l'égalité et la fraternité, et pour base la famille, le travail, la propriété, l'ordre public. Elle proclame l'existence de

devoirs réciproques obligeant les citoyens envers la République et la République envers les citoyens. Elle assure la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile, la liberté de la presse, de réunion, d'association, le droit d'être jugé par les tribunaux ordinaires, la liberté de conscience, la liberté d'enseignement sous la surveillance de l'Etat. Elle garantit la liberté du travail et de l'industrie, mais elle veut que la société favorise et encourage le développement du travail par l'enseignement primaire gratuit, l'éducation professionnelle, l'égalité de rapports entre le patron et l'ouvrier, les institutions de prévoyance et de crédit, les institutions agricoles, les associations volontaires, et l'établissement par l'Etat, les départements et les communes, de travaux publics propres à employer les bras inoccupés; elle proclame pour les enfants abandonnés, les infirmes et les vieillards sans ressource, le droit à l'assistance.

Il avait été demandé par M. Mathieu (de la Drôme), et sous forme d'amendement, que le droit au travail fût également reconnu à tous. Une très vive discussion, qui ne prit pas moins de quatre jours, s'engagea sur cet amendement qui fut soutenu par son auteur et par MM. Ledru-Rollin, Crémieux et Billault et combattu par MM. de Tocqueville, Duvergier de Hauranne, Thiers et Dufaure. Par 596 voix contre 187, l'Assemblée repoussa le droit au travail.

Le principe électif étant proclamé, l'électorat n'est plus une fonction dont l'exercice peut n'être concédé qu'à quelques-uns, mais un droit qui appartient à tous. Le peuple est souverain, tous les pouvoirs sont délégués par lui, aucun ne peut l'être héréditairement.

Le pouvoir législatif est désormais confié à une assemblée unique.

Un amendement de M. Duvergier de Hauranne demandait qu'il fût partagé entre deux Chambres. Il fut écarté par 530 voix contre 289. En dehors des raisons que l'on peut donner en tout temps contre l'institution d'une Chambre haute, on invoqua contre elle des arguments de circonstance qui touchèrent profondément l'Assemblée. On était à quelques semaines à peine de ces temps où la Chambre des pairs qui avait succédé au Sénat de l'Empire représentait ce qu'il y avait de plus rétrograde dans l'ancienne monarchie. Ressusciter une seconde Chambre au lendemain de la victoire populaire et de l'enthousiasme de février, c'était s'exposer à voir le pays se méprendre et croire qu'on lui arrachait ses conquêtes. Dans la période difficile que traversait la nation, on pensa, en outre, qu'il était bon de n'avoir qu'une Assemblée qui, sans s'attarder dans les lenteurs fatales au dualisme législatif, pût en toute circonstance évoquer à soi la plénitude de la souveraineté populaire et, le cas échéant, la dictature (1).

Le pouvoir exécutif est remis entre les mains d'un président nommé directement par le suffrage universel. Il est élu pour quatre ans et n'est point rééligible. L'Assemblée nationale est juge de la validité de son élection. Si aucun candidat n'a obtenu la moitié plus un des suffrages exprimés et au moins 2 millions de voix, l'Assemblée élit le président parmi les cinq premiers candidats.

Le président nomme et révoque les ministres et les agents supérieurs de l'Etat, il ne peut toutefois commander l'armée. Il est responsable. Ses actes doivent

(1) Cette opinion fut particutièrement développée par M. de Lamartine.

être contresignés par un ministre dont ils engagent également la responsabilité. Les ministres prennent part aux discussions législatives. Le président a le droit d'initiative. Il ne peut dissoudre ni proroger l'Assemblée. Il peut cependant, si une loi lui paraît défectueuse, demander une nouvelle délibération, après laquelle il est obligé de promulguer; en cas d'inaction de sa part, le président de l'Assemblée peut faire la promulgation d'office.

Le président est encore chargé de négocier et de ratifier les traités, mais ils ne deviennent définitifs que par l'approbation de l'Assemblée. Quant aux déclarations de guerre, elles affectent toujours la forme d'une loi.

La République possède encore un vice-président qui est nommé par l'Assemblée sur une liste de trois candidats présentés par le président, et de laquelle sont exclus ses parents jusqu'au 6e degré. Le vice-président de la République préside le Conseil d'Etat.

Les ministres sont choisis par le pouvoir exécutif et sont ses intermédiaires auprès du pouvoir législatif.

L'Assemblée est élue pour trois ans; elle est renouvelable intégralement, elle est permanente, mais elle peut s'ajourner; elle nomme alors une commission de vingt-cinq membres qui, unis au bureau, ont le droit de la convoquer en cas d'urgence. Elle choisit le lieu de ses séances et fixe la force militaire qui la protégera. Le Conseil d'Etat devient une sorte d'assemblée législative. Ses membres nommés pour six ans par l'Assemblée sont renouvelés par moitié et ne peuvent être révoqués que par l'Assemblée sur la proposition du président. Il est consulté sur les projets de loi du gouvernement et les projets d'initiative parlementaire que lui

a renvoyés l'Assemblée. Il prépare les règlements d'administration publique et fait seul ceux de ces réglements à l'égard desquels il lui a été donné une délégation spéciale.

CHAPITRE V.

LE SECOND EMPIRE.

A la suite du coup d'Etat de 1851 et du plébiscite des 20 et 21 décembre, la Constitution du 14 janvier 1852 fut élaborée. Elle confiait à Louis-Napoléon Bonaparte la présidence de la République pour dix ans. Remaniée sur ce point par le Sénatus-Consulte du 7 novembre 1852, elle demeura la Constitution de l'Empire.

La Constitution de 1852 confère au chef de l'Etat les attributions les plus considérables. Il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, conclut les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois, fait les règlements et les décrets pour l'exécution des lois. L'initiative des lois n'appartient qu'à lui seul; il a le droit de faire grâce, le droit d'amnistie, celui de déclarer l'état de siège, sauf à en référer au Sénat. Toutes les entreprises d'intérêt général sont ordonnées ou autorisées par décret de l'Empereur. Un simple décret suffit aux expropriations pour cause d'utilité publique; l'intervention législative n'est plus nécessaire que s'il faut prendre des engagements ou fournir des subsides.

Le Conseil d'Etat est réorganisé. Ses membres sont nommés par l'Empereur et chargés de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publi-

que, ainsi que de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière d'administration. Les conseillers d'Etat soutiennent les discussions devant le Corps législatif et devant le Sénat; tout amendement est de plein droit renvoyé au Conseil d'Etat.

Les ministres ne dépendent que de l'Empereur.

Le Sénat est rétabli; il se compose : 1° de sénateurs de droit, princes français, cardinaux, maréchaux, amiraux, etc.; 2° de sénateurs, au nombre de cent cinquante, nommés à vie par le chef de l'Etat. Toute loi doit être soumise au Sénat avant d'être promulguée; il s'oppose à la promulgation de celles qui porteraient atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, etc., et de celles qui pourraient compromettre la défense du territoire. Il règle par Sénatus-Consultes la Constitution de l'Algérie et des colonies; tout ce qui n'a point été prévu par la loi constitutionnelle, et qui est nécessaire à sa marche est de son ressort; il interprète le sens des articles de la Constitution qui donnent lieu à discussion, et il maintient ou annule tous les actes déférés comme inconstitutionnels. Il tient séance en dehors de toute publicité.

Les députés sont nommés pour six ans, au scrutin uninominal, à raison d'un député par 35,000 électeurs. Ils votent les lois et les impôts, mais tout amendement doit être renvoyé au Conseil d'Etat, et s'il le repousse, l'amendement n'existe plus. La session ordinaire du Corps législatif est de trois mois, ses séances sont publiques, mais il peut se former en comité secret sur la demande de cinq membres. Le compte-rendu ne consiste qu'en un procès verbal dressé par les soins du président, à l'issue de chaque séance.

L'empereur est investi du droit de dissolution, mais

il doit convoquer les collèges électoraux dans les six mois. Il nomme les président et vice-présidents qui doivent être pris parmi les membres de la Chambre; les fonctions de député sont incompatibles avec celles de ministre.

Le budget est examiné et voté par le Corps législatif. Il avait été voté jusqu'alors par chapitres spéciaux. On continue à le présenter par chapitres, mais le vote a lieu par ministère, et la répartition par chapitres est réglée par des décrets rendus en Conseil d'Etat. Enfin des décrets spéciaux, rendus en la même forme, peuvent autoriser les virements d'un chapitre à un autre.

L'adresse n'existait plus; elle fut rétablie par le décret du 24 novembre 1860, et des ministres sans portefeuille (1) furent institués pour soutenir concurremment avec le président et les membres délégués du Conseil d'Etat, les projets de loi déposés par le gouvernement devant la Chambre. Le Sénatus-Consulte du 2 février 1861 décida, en outre, que le compte-rendu sténographique des deux Chambres serait inséré dans l'*Officiel*. Un compte-rendu analytique rédigé par des secrétaires-rédacteurs sous l'autorité du président était en outre, chaque jour après la séance, mis à la disposition des journaux.

Le droit d'amendement, supprimé jusqu'alors, reparait en partie. Les amendements non adoptés par la commission ou par le Conseil d'État peuvent être pris en considération par le Corps législatif et être renvoyés à la commission pour un nouvel examen. Si elle ne propose pas de rédaction nouvelle ou si celle qui est

(1) C'est-à-dire ceux qui ne sont à la tête d'aucun département ministériel.

proposée n'est pas adoptée par le Conseil d'État, l'amendement est rejeté.

Le droit d'interpellation est rétabli et les ministres peuvent, en vertu d'une délégation spéciale, prendre part aux discussions de la Chambre et du Sénat.

En revanche, l'adresse est supprimée est également interdite toute discussion ayant pour objet la critique et la modification de la Constitution et publiée ou reproduite soit par la presse périodique, soit par voie d'affiches, soit par des écrits non périodiques. Le Sénat seul a le droit de discuter la Constitution dans les formes déterminées.

A la suite de l'interpellation des 116, réclamant la responsabilité ministérielle et le droit pour le Corps législatif de faire son règlement, le S.-C. du 6 septembre 1869 lui conféra ce dernier droit et celui d'élire son bureau; la responsabilité ministérielle fut rétablie, et le droit d'amendement. Pour l'initiative des lois, le Corps législatif la partage avec l'Empereur; il a le droit, à la suite des interpellations, d'adopter des ordres du jour motivés : le budget est discuté par chapitres et articles et voté par chapitres, et l'on admet enfin que toutes les modifications apportées aux tarifs des douanes et des postes par les traités internationaux ne pourront être obligatoires qu'en vertu d'une loi.

Le S.-C. du 20 avril 1870 vint encore modifier ce régime. Les élections du mois de mai 1869 n'avaient pas été un succès pour l'Empire. La liste de l'opposition avait triomphé tout entière à Paris avec une majorité double de celle qu'elle avait obtenue en 1863 ; le mouvement de protestation restreint presque uniquement à Paris en 1863, s'était communiqué à une grande

partie de la France, et l'opposition avait accentué dans une large mesure ses protestations. Le S.-C. de 1869 avait esquissé un premier pas en avant, le S.-C. de 1870 fut un pas nouveau. Il remettait concurremment à l'Empereur, au Sénat et à la Chambre des députés l'exercice du pouvoir législatif. Il portait le nombre des sénateurs aux deux tiers des députés ; toutefois il ne pouvait en être nommé plus de vingt par an. Le Sénat perdait l'exercice du pouvoir constituant qui était remis à la nation et s'exerçait par voie de plébiscite. Seulement l'Empereur étant toujours le maître de convoquer les électeurs à l'heure qu'il lui plaisait et de leur soumettre les questions qu'il voulait, en la forme qu'il déterminait lui-même, il est facile de juger par là que le droit souverain que l'on reconnaissait théoriquement au pays, on la lui dérobait adroitement dans la pratique.

Quelques mois plus tard, l'Empire s'effondrait dans la guerre de 1870, voulue par lui, malgré la nation qui avait cru, en votant le plébiscite du 8 mai, sur les promesses qui lui avaient été faites, s'assurer de longs jours de paix. Triste et cruelle fatalité, éloquente leçon pour l'avenir ! deux fois la famille Bonaparte avait régné sur la France, deux fois elle s'était élevée par le Coup d'Etat, deux fois elle s'écroulait en attirant sur le pays un déluge de maux et toutes les horreurs de l'invasion.

CHAPITRE VI.

LE GOUVERNEMENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET L'ASSEMBLÉE DE 1871. — HISTORIQUE DE LA CONSTITUTION DE 1875.

Les lois constitutionnelles de 1875 offrent cette particularité qu'elles ne présentent pas, comme les constitutions qui ont précédé, une forme logique, expression d'une pensée unique. Elles paraissent comme un assemblage de pièces et de morceaux, rapprochés les uns des autres par le temps. Tandis que les autres constitutions étaient émanées d'assemblées investies d'un mandat indiscutable et dont la majorité voulait sincèrement les institutions qu'elle créait, il n'en fut pas de même en 1875. L'Assemblée d'alors n'avait depuis quatre ans poursuivi d'autre but qu'une chimère, la restauration de la monarchie. Forcée par les réclamations du pays, par la pression des événements et par ses divisions intestines d'accepter la République, elle voulut du moins la loger dans un bâtiment qui ne fût qu'un édifice provisoire, et ne pouvant rétablir la monarchie, elle s'efforça d'en barbouiller les institutions nouvelles.

Il faut remarquer encore que l'œuvre de 1875 fut le résultat de transactions nombreuses entre le parti républicain de l'Assemblée et la fraction modérée du

parti conservateur. Cette constitution, ces lois diverses proposées, discutées, abandonnées, reprises et finalement votées dans un scrutin où chacun laissait quelques-unes des idées qui lui étaient chères pour prendre des mains de ses alliés celles qu'il avait toujours combattues, cette constitution devait fatalement se ressentir de l'état d'esprit qui présida à sa conception.

Au lendemain de la capitulation de Sedan, Paris avait proclamé la République et confié le pouvoir à un gouvernement de défense nationale composé de toute la députation parisienne, à l'exception de M. Thiers, et de Bancel qui se mourait. La rapidité de nos désastres et l'investissement de la capitale amena ce gouvernement à se diviser en deux tronçons, les uns demeurant dans Paris assiégé, les autres chargés du soin d'organiser la défense en Province. Les deux délégations légiféraient par décrets, au fur et à mesure des besoins publics.

Le 8 février 1871, les électeurs furent appelés à élire une assemblée qui se réunit, le 13, à Bordeaux. Cette Assemblée qui garda le pouvoir jusqu'en 1876 ne devait avoir d'autre mission que de prononcer sur la continuation de la guerre ou l'acceptation et les conditions de la paix ; elle n'avait à aucun titre le mandat constituant.

Sur ce point, et jusqu'au moment où elle se réunit, il n'y eut pas le moindre doute. Les journaux qui devaient plus tard soutenir son pouvoir constituant avec le plus d'ardeur faisaient alors les plus expresses réserves. On comprenait aisément, tous les partis étant encore sur les champs de bataille où chacun d'eux avait fait noblement son devoir, qu'on ne pouvait les appeler à produire leurs espérances à cette heure critique. Il n'y avait dans le pays d'autre préoccupation

que de chasser l'ennemi, soit par les armes, ou les armes nous ayant trahis, en acceptant la paix imposée. A cela se réduisait dans l'esprit de tous, le rôle de l'Assemblée future.

Au reste, deux considérations puissantes, invincibles, se dressaient contre le pouvoir constituant. Chaque fois qu'une assemblée est convoquée pour établir une constitution, il faut que les citoyens qui délèguent aient le temps et la possibilité de discuter avec les candidats les grandes lignes de la constitution future. Or, non seulement il n'en avait été soufflé mot ni dans l'acte de convocation, ni dans les discussions populaires qui précédèrent le scrutin, mais la durée même de la période électorale avait été restreinte à huit jours, ce qui était suffisant pour trancher la question de paix ou de guerre, mais ce qui eût été dérisoire en tout autre cas.

Etait-il d'ailleurs possible de poser au pays et de lui faire résoudre par un même vote deux questions aussi capitales et aussi complexes que celles de la paix et de la guerre, de la république et de la monarchie? Ne pouvait-il pas arriver, et de fait il arriva, que le pays fût d'accord avec un parti sur la question de la paix, et avec un autre sur celle du gouvernement? La nation voulait la paix et la République. Or la plupart des candidats du parti républicain croyaient la défense encore possible, et dès lors indispensable pour le salut de l'honneur national, tandis que les listes monarchiques réclamaient la cessation de la guerre. Les électeurs votèrent donc pour elles, croyant s'expliquer simplement sur la question de la paix. Et ce qui donnait à leur pensée sa véritable signification c'est que le candidat le plus fréquemment élu, celui dont le nom

inscrit en tête avait amené le succès de sa liste dans 22 départements, c'était M. Thiers, dans lequel on n'avait plus voulu voir ni le ministre de Louis-Philippe, ni l'homme de la rue de Poitiers, mais simplement le député qui, sept mois auparavant, s'était, de tous ses efforts, opposé à la déclaration de guerre. On le vit mieux encore aux élections complémentaires du 12 juillet. L'Assemblée avait déjà montré sa résolution de détenir le pouvoir constituant et de s'en servir contre la République. Sur 44 départements consultés, les candidats républicains furent élus dans presque toutes les circonscriptions, et dans la majeure partie, leur mandat déniait tout pouvoir constituant à l'Assemblée et réclamait sa dissolution. Depuis, toutes les élections qui suivirent furent empreintes du même esprit. Aussi ne faut-il pas s'étonner si, à l'heure des transactions, quelques députés républicains refusèrent de s'y associer pour demeurer dans la rigueur des principes.

Le 13 février 1871, l'Assemblée se réunit donc à Bordeaux. Le 17 elle conféra à M. Thiers l'exercice du Pouvoir exécutif. Dans le même décret, elle se proclamait dépositaire de l'autorité souveraine.

Les fonctions du chef du pouvoir exécutif étaient assez semblables à celles d'un chef de cabinet sous le régime parlementaire. Il assurait l'exécution des lois votées par l'Assemblée et ne cessait à aucun instant d'être responsable devant elle. C'était l'application en fait du célèbre amendement déposé par M. Grévy en 1848.

Le 12 août 1871, M. Rivet proposa de donner à M. Thiers le titre de président de la République, et à ses pouvoirs une durée de trois ans, interrompue

d'ailleurs en cas de dissolution. Après de vives controverses qui portèrent principalement sur l'autorité constituante de l'Assemblée, elle vota le décret du 31 août 1871 qui accordait à M. Thiers la présidence de la République, sous le contrôle de l'Assemblée Nationale, sans qu'aucun terme fût assigné à ses fonctions, ce qui le rendait toujours révocable.

A la suite de divers conflits entre le Président et la majorité, et notamment des discussions relatives au message de novembre 1872, dans lequel M. Thiers avait écrit « La République existe, elle est le gouvernement légal du pays; vouloir autre chose serait une nouvelle révolution et la plus redoutable de toutes, » une commission de trente membres fut nommée pour rédiger un projet de loi relatif aux attributions des pouvoirs publics et aux conditions de la responsabilité ministérielle.

Le 13 mars 1873 le projet présenté par la commission des Trente fut voté; il confirmait les pouvoirs de M. Thiers, il les étendait même en donnant au Président une sorte de veto suspensif sur les délibérations de l'Assemblée ; mais il lui interdisait de communiquer avec elle autrement que par voie de message lu par les ministres, il pouvait cependant être entendu sur sa demande, mais la séance était levée après son discours, et le vote remis à la séance suivante. L'Assemblée demandait en outre au Président de lui soumettre des projets de lois constitutionnelles.

C'est ce que fit M. Thiers. Son empressement effraya les groupes conservateurs de la Chambre et le 24 mai, par 362 voix contre 348, le gouvernement de M. Thiers était renversé. Le même jour l'Assemblée Nationale appelait à la présidence de la République le maréchal

de Mac-Mahon avec les mêmes attributions que son prédécesseur. Les vacances qui suivirent furent employées tout entières par les monarchistes à préparer l'avènement de la royauté. D'accord avec le ministère et protégés par lui, pour faire cesser l'antagonisme entre les deux branches de la maison de Bourbon, les chefs de la majorité s'efforcèrent de fusionner les espérances de l'une et de l'autre en promettant la couronne à la branche aînée, et la survivance à la branche cadette, se déclarant d'ailleurs prêts à faire la monarchie par n'importe quel moyen, ne fût-ce *qu'à une voix de majorité* (1). Dans ce but le comte de Paris se rendit à Froshdorf et dans l'entrevue du 5 août il déclara à M. le comte de Chambord qu'il « saluait en lui au nom de tous les membres de sa famille et en son nom, non seulement le chef de la maison de la France, mais encore le seul représentant du principe monarchique en France. »

Après des pourpalers sans nombre, devant l'impossibilité de recruter une majorité suffisante pour l'accomplissement de leurs projets, les monarchistes les abandonnèrent et se rabattirent une nouvelle fois sur le maréchal de Mac-Mahon. Dans son message du 5 novembre le Président de la République se plaignit de l'instabilité de son pouvoir toujours à la merci, comme celui de M. Thiers, d'un coup de majorité. Immédiatement après, le général Changarnier montaà

(1) Il est assez curieux de constater que cette unique voix de majorité demandée par la monarchie, se trouva en fin de compte en faveur de la République, et que ceux qui la proclamaient suffisante pour réaliser leurs espérances, ne cessèrent de la poursuivre de leurs sarcasmes quand elle servit à les détruire.

la tribune pour demander au nom d'un grand nombre de ses collègues que la durée des pouvoirs du maréchal de Mac-Mahon fût portée à 10 ans.

Cette proposition fut discutée dans la séance du 16 novembre. La commission qui l'avait examinée ne lui fut point favorable. M. Laboulaye, son rapporteur, concluait à une durée de cinq ans, ainsi qu'au vote à bref délai des lois constitutionnelles. « Ce n'est pas seulement un président, disait-il, que nous demande le pays, c'est un gouvernement. » Mais au cours de la discussion, le maréchal de Mac-Mahon intervint par un message et demanda la prorogation de ses pouvoirs pour sept années, sans condition ni réserve. Quelque anormal que fut ce langage, l'Assemblée s'y conforma. Après plusieurs jours de débats passionnés elle adopta le 20 novembre par 383 voix contre 317, la prorogation pour sept ans. Elle décida en outre la nomination d'une commission de trente membres chargée d'élaborer un projet de constitution, le septennat étant désormais acquis.

Mais ce septennat était-il personnel ou impersonnel? Grave question que l'on débattit longtemps dans la presse et dans le pays. Les partisans des doctrines monarchiques, qui n'avaient pas encore renoncé à leurs espérances, criaient bien haut que le septennat était personnel, c'est-à-dire attaché à la personne du maréchal de Mac-Mahon, et qu'un décès ou une démission avant ce terme pouvait tout remettre en question.

Les partisans du septennat impersonnel soutenaient au contraire que le maréchal de Mac-Mahon n'avait pas été fait président d'une République de sept ans dont la durée pouvait être réduite, mais qu'il avait été nommé pour sept ans président de la République,

et que s'il quittait le pouvoir avant ce terme un nouveau président serait nommé pour tout le temps restant à courir.

La commission des trente ne se pressant pas d'aboutir, M. Casimir Périer déposa le 15 juin 1874, au nom du centre gauche, une proposition lui demandant de prendre pour base de ses travaux l'art. 1er du projet de loi déposé le 19 mai 1873, ainsi conçu : *Le Gouvernement de la République Française* se compose de deux Chambres et d'un président chef du pouvoir exécutif. C'était déclarer que la constitution nouvelle devait être républicaine; mais l'Assemblée dont la grande majorité était monarchique ne l'entendait point ainsi, et la proposition Casimir-Périer, succomba le 23 juillet avec 333 voix contre 374. En présence de ce vote négatif, et de l'impuissance dans laquelle se traînait l'Assemblée, M. de Maleville lui demanda alors de prononcer sa propre dissolution; 369 voix contre 340 repoussèrent la proposition de M. de Maleville.

Le mécontentement grandissait dans le pays. L'Assemblée s'était emparée du pouvoir constituant, et, malgré tous ses efforts, il lui était impossible de constituer quoi que ce fût; et malgré sa stérilité, elle persistait à garder le pouvoir. Certains membres du centre gauche ouvrirent alors des négociations nouvelles avec quelques uns des membres modérés du centre droit et le 21 janvier 1875, M. Laboulaye reprenait en leur nom l'art. 1er du projet de loi du 19 mai 1873, article qu'avait déjà fait le fond de la proposition Casimir-Périer. Cette proposition fut encore repoussée par une majorité de 23 voix ; enfin le 30 janvier l'Assemblée adoptait à la majorité de 353 voix contre

352 un amendement de M. Wallon portant que le président de la République serait élu pour sept ans par les deux Chambres réunies en Assemblée Nationale et qu'il serait rééligible. Ce vote assurant la transmission des pouvoirs, reconnaissait la République comme le gouvernement légal et constitutionnel du pays.

Quelques jours après il fallut s'occuper de l'organisation du Sénat. M. Pascal Duprat demandait qu'il fût élu par les mêmes électeurs que la Chambre des Députés et son amendement recueillit 322 voix contre 310.

Cette décision de l'Assemblée faillit remettre tout en question. La commission des Trente déclara que son projet étant mutilé, elle se désintéressait du débat, l'ensemble de la Constitution nouvelle fut repoussé, M. Henri Brisson demanda, mais vainement, à l'Assemblée de se dissoudre puisqu'elle était impuissante à créer quoi que ce fût ; rien n'égala le trouble et la confusion qui durèrent pendant quelques jours.

Cependant les négociations furent reprises entre les membres du centre droit qui avaient voté l'amendement Wallon et qui formaient le groupe Wallon-Lavergne et le centre gauche; elles aboutirent à une transaction qui donnait soixante-quinze sénateurs inamovibles élus par l'Assemblée Nationale et, après sa dissolution, par le Sénat, et 225 sénateurs nommés dans chaque département par un collège spécial. Cette proposition fut adoptée et le 25 février 1875 la loi qui réglait l'organisation des pouvoirs publics était votée par 425 voix contre 254.

Enfin, le 16 juillet 1875, la loi relative aux rapports des pouvoirs publics vint compléter l'ensemble de nos

lois constitutionnelles. L'Assemblée s'occupa encore des lois organiques ou complémentaires relatives au Sénat, à la Chambre des Députés, au Conseil d'Etat et transmit le 6 mars 1876, ses pouvoirs aux deux Chambres nouvellement élues.

Depuis, nos lois constitutionnelles ont été l'objet de deux revisions; la première produisit la loi du 21 juin 1879 qui transporta à Paris le siège du gouvernement, auparavant fixé à Versailles. La seconde a la loi du 14 août 1884, qui supprima les prières publiques dites chaque année à l'occasion de la rentrée des Chambres, déclara que la forme républicaine ne pourrait faire l'objet d'une revision, que les membres des familles ayant régné sur la France ne pourraient être éligibles à la présidence de la République, qui modifia le paragraphe relatif à la dissolution de la Chambre et enfin qui raya de la Constitution sept articles relatifs à la composition du Sénat.

Après avoir passé en revue les divers incidents qui ont influé sur la Constitution actuelle et dont elle porte les traces visibles, il nous reste à l'étudier dans ses détails.

Nous devons faire remarquer auparavant qu'elle appartient à la catégorie des constitutions rigides, mais qu'elle est revisable et qu'elle présente ce caractère singulier d'adapter le régime parlementaire à la forme républicaine ! Combinaison nouvelle que la monarchie seule avait connue jusqu'ici; nos républiques modernes étant toutes parties du principe de la séparation des pouvoirs.

CHAPITRE VII.

L'ORGANISATION POLITIQUE CRÉÉE PAR LA CONSTITUTION DE 1875.

SECTION I.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

Durée de ses fonctions. — Le Président est nommé pour sept ans. Il est rééligible. En cas de vacance avant l'expiration de ce terme, un nouveau président lui succède pour une nouvelle période de sept années. Jamais dans aucune République, un terme aussi long n'avait été concédé jusqu'ici; c'est un souvenir du septennat. La Constitution de 1848 établissait une durée de quatre ans, elle interdisait la réélection du président sortant.

Élection du Président. — La Constitution de 1848 appelait le pays tout entier à choisir le Président de la République. La Constitution de 1875 a conféré ce droit au Congrès composé de la Chambre des Députés et du Sénat. Si les pouvoirs présidentiels expirent simplement par l'arrivée régulière de leur terme, le Congrès doit être réuni un mois avant; si le gouvernement laisse passer ce délai sans convocation, le Congrès s'assemble

de plein droit le quinzième jour avant l'expiration des pouvoirs présidentiels.

En cas de vacance anticipée, la réunion du Congrès est immédiate. Si la vacance se produit au moment de la dissolution de la Chambre, les électeurs sont convoqués d'urgence et le Sénat se réunit de plein droit. Dans l'intervalle, le Conseil des Ministres exerce le pouvoir exécutif.

L'élection du Président doit se faire à la majorité absolue des suffrages exprimés ; elle a lieu sans discussion.

Tout citoyen français peut être élu président, la Constitution n'ayant imposé aucune condition. Cependant la loi du 14 août 1884 a exclu les membres des familles ayant régné en France.

De même la loi est-elle muette sur le traitement affecté aux fonctions présidentielles ; il doit donc être voté avec le budget. On l'avait d'abord fixé à 600,000 fr., il fut plus tard porté à 1,200,000 fr., c'est le chiffre actuel.

SECTION II.

POUVOIRS DU PRÉSIDENT.

Il promulgue les lois dans le mois qui suit leur transmission au gouvernement, ce délai est réduit à trois jours en cas d'urgence (1) votée par l'une des Chambres.

(1) Il ne faut pas confondre cette déclaration d'urgence avec ce qu'on appelle l'urgence législative qui a pour objet de faire discuter une proposition préalablement à toute autre et de supprimer en sa faveur certaines formalités, telles que l'obligation de plusieurs lectures.

Cette règle d'ailleurs n'a pas de sanction directe ; elle ne peut aboutir qu'à mettre en jeu la responsabilité ministérielle ; que si le Président demande une nouvelle discussion de la loi, elle ne peut être refusée.

Il est en outre investi du droit de faire, sous forme de décrets généraux, des règlements pour l'exécution des lois. Ces règlements ne peuvent ni créer une loi nouvelle, ni abroger ou modifier une loi existante, mais seulement la compléter.

Il arrive aussi que le législateur adopte quelquefois un principe et qu'il en abandonne la réglementation au Président qui procède alors par voie de règlement d'administration publique après avis du Conseil d'Etat.

En cas d'abus, il y a recours au Conseil d'Etat. Il faut remarquer d'ailleurs que les tribunaux administratifs peuvent en cette matière refuser toute force aux décrets inconstitutionnels.

Le Président est investi du droit de grâce et de commutation de peine ; mais les amnisties dépendent du Parlement. Notre droit public a fréquemment varié sur ce point ; et ces différents pouvoirs ont été tantôt accordés collectivement au chef de l'Etat, tantôt unanimement refusés.

Le droit de grâce a ses partisans et ses adversaires. On le justifie d'ordinaire en disant qu'il permet de tenir compte de certains éléments qui échappent à l'action des tribunaux, et qu'il laisse la porte ouverte à la réparation des erreurs judiciaires. A quoi ses ennemis répondent qu'il est abusif de laisser un homme planer au-dessus de la loi, que les tribunaux et les jurys ont eu mieux que lui tous les éléments d'appréciation, et qu'il y a quelque chose d'anormal et d'exorbitant à

déclarer qu'un particulier peut être plus grand que la justice.

SECTION III.

ACTION GOUVERNEMENTALE DU PRÉSIDENT.

Le président possède des pouvoirs généraux et des pouvoirs spéciaux.

§ 1. **Pouvoirs généraux.** — Il dispose de la force armée et peut en prendre le commandement (1). Il nomme et révoque à tous les emplois civils et militaires. Il va sans dire que lorsque des conditions spéciales sont demandées par la loi, il ne peut choisir qu'entre les candidats remplissant les conditions exigées. Dans certains emplois, un arrêté ministériel suffit. Enfin les Chambres peuvent toujours soustraire certaines fonctions à l'influence du pouvoir exécutif en les rendant électives.

§ II. — **Pouvoirs spéciaux en ce qui concerne les relations extérieures.** — Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui. Il négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres, aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Les Constitutions de 1791 et de 1848 exigeaient la ratification du Corps lé-

(1) On a vu que la Constitution de 48 l'avait formellement interdit au chef de l'État, tandis que celle de 91, ainsi que les Chartes de 1814 et 1830 lui avaient expressément concédé ce droit. Il ne faut pas oublier, pour apprécier exactement la valeur de cette disposition, que le président de la République, au moment où elle fut votée, était un maréchal de France, le maréchal Mac-Mahon.

gislatif, ce qui empêchait que le pays ne fût engagé malgré lui dans une politique d'aventures. Mais on a fait le reproche à ce système de rendre plus difficile une politique extérieure suivie et de gêner la conclusion des traités d'alliance qui ne se font guère qu'avec beaucoup de mystère et en grand secret.

Quant aux traités de paix, de commerce, ceux qui engagent les finances de l'Etat, et ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et aux droits de propriété des Français à l'étranger, ils ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Mais qu'a-t-on bien voulu dire en parlant de traités qui engagent les finances de l'Etat? Un traité d'alliance n'engage-t-il pas forcément les ressources financières du pays? N'y a-t-il donc pas une contradiction avec le paragraphe précédent? On serait tenté de le croire. On est cependant tombé d'accord que cette expression désigne simplement les traités qui ont pour objet principal des engagements financiers.

Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment des Chambres ; mais il peut, en attendant, prendre toutes les mesures préparatoires.

SECTION IV.

RAPPORTS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE AVEC LE POUVOIR LÉGISLATIF.

Le Président de la République n'a pas accès dans les Chambres. S'il fait partie de l'une d'entre elles au moment de son élection, il doit se démettre de son mandat législatif. Il a cependant deux façons de correspondre avec elles, ce sont les messages et les projets de loi.

Les messages sont des communications présidentielles portées aux Chambres et lues par les Ministres, et qui ne se traduisent pas en projets de loi.

Quand le président veut exercer son droit d'initiative sous forme de projet de loi, il prend un décret qui ordonne les présentations du projet.

Il est en outre investi du droit de dissolution.

Cette dernière prérogative a soulevé et soulève encore de vives discussions.

Au principe de la séparation des pouvoirs généralement admis aujourd'hui, ce droit de dissolution, objecte-t-on, substitue le régime de la confusion des pouvoirs. En permettant à l'exécutif de se rendre maître du législatif on péche évidemment contre la règle qui fait de lui l'exécuteur des décisions législatives. Mais si la Chambre des députés, qui représente le suffrage universel peut être dissoute, n'y a-t-il pas là une diminution du principe de la souveraineté nationale? Au reste, cette Chambre des députés constitue la majorité du Congrès qui a nommé le Président, et voilà qu'aujourd'hui le Président se révolte contre ceux dont il tient ses pouvoirs! N'est-ce pas une anomalie? Et cette menace permanente d'une dissolution possible, n'est-elle pas un moyen offert aux ministres d'asservir la Chambre dont ils sont les subordonnés? Ce qui d'ailleurs juge la question c'est qu'aucune des constitutions républicaines précédentes ne reconnaissait un pareil droit. A quoi ses partisans répondent : Sans doute, c'est là une innovation; mais elle est justifiée par l'expérience. Supposons un conflit entre l'exécutif et le législatif; qui le dénouera? Avec le droit de dissolution, c'est le suffrage universel qui juge et qui prononce. Sinon les deux pouvoirs entrent en lutte et le plus fort brise

le plus faible comme en fructidor et, plus récemment, au deux décembre. N'est-il pas vrai d'ailleurs qu'en remettant la solution au suffrage universel, non seulement on ne tient pas en échec le principe de la souveraineté nationale, mais qu'on lui rend un éclatant hommage, puisque les deux partis se soumettent à son arbitrage ? On s'attache surtout au cas d'un président, dissolvant une assemblée libérale et profondément populaire. Mais le pays n'hésitera pas à la renommer, et cette investiture nouvelle lui communiquera une force plus puissante, tandis que l'exécutif devra s'incliner en présence du jugement provoqué par lui; il n'y a là nul danger. Mais ne peut-il pas arriver encore que la Chambre soit la proie des factions, et qu'elle ne renferme aucune majorité stable? N'est-ce pas un bien alors que l'on puisse recourir au suffrage universel? Et si, comme il est arrivé en 1871, une assemblée nommée dans un moment de surprise, en désaccord profond avec le pays, voulait continuer à gérer ses affaires malgré lui, ne serait-il pas bon qu'il y eût une autorité pour la déférer au corps électoral ? Il est également inexact de dire qu'il y a confusion des pouvoirs. Le droit de dissolution est inhérent au régime parlementaire ; les pouvoirs ne sont pas confondus; mais l'on a l'avantage en cas de désaccord de trancher les conflits à bref délai. Que si cette Chambre, dont la dissolution est demandée, a fait partie du Congrès qui a nommé le Président, il n'y a pas là d'incompatibilité. Le Président n'est pas l'homme de la Chambre, il constitue un pouvoir distinct.

Quoi qu'il en soit de ces théories, le droit de dissolution a été concédé au président de la République qui ne peut l'exercer qu'avec l'assentiment du Sénat, et les

collèges électoraux sont alors réunis dans le délai de trois mois.

« *Convoqués* », disait primitivement la loi ; mais des interprétateurs académiciens ne tardèrent pas à montrer toute l'ambiguité de ce terme qui jusqu'à eux avait toujours paru fort clair. Le 16 mai 1877, le cabinet « résolument conservateur et résolument républicain » que présidait M. Jules Simon avait été brusquement congédié. Un autre ministère avait été formé presque aussitôt par M. le duc de Broglie, en désaccord formel avec la Chambre qui fut prorogée pour un mois. Ce temps passé, les députés se réunirent et votèrent à la majorité de 363 voix contre 158, le fameux ordre du jour de blâme connu sous le nom d'ordre du jour des 363. En même temps le nouveau cabinet présentait au Sénat une demande de dissolution qui reçut un avis favorable dans la séance du 22 juin. La chambre fut immédiatement dissoute.

Les 363, comme on les appelait, résolurent de se présenter ensemble aux suffrages de la nation. Un seul d'entre eux s'éleva contre cet accord.

De son côté le ministère de Broglie-Fourtou s'était mis en campagne pour obtenir une majorité favorable à ses desseins, remplaçant tous les fonctionnaires qui ne lui paraissaient pas suffisamment fermes et dévoués à sa politique, révoquant les maires hostiles, dissolvant la plupart des conseils municipaux, déférant aux tribunaux ses adversaires, usant enfin de toutes les publications officielles pour attaquer les 363.

Après deux mois d'un pareil régime, il fallut procéder à la convocation des électeurs. Le ministère était moins pressé que la loi. C'est alors qu'il s'avisa d'un expédient auquel personne n'avait songé. Il soutint et

fit soutenir par ses agents que la loi l'obligeait seulement à lancer le décret de convocation dans le délai de trois mois, mais qu'il lui était loisible de reporter la date des élections à une époque plus lointaine. Cette interprétation judaïque fut vivement contestée. Cela n'empêcha pas le ministère de s'y rallier et ce ne fut que le 21 septembre, la veille de l'expiration des trois mois que parut un décret convoquant les électeurs pour le 14 octobre.

Pour empêcher le retour de ces faits la loi d'août 1884 décida qu'en cas de dissolution les collèges électoraux seraient réunis dans le délai de deux mois, et que la Chambre s'assemblerait dix jours après la clôture des opérations électorales.

Responsabilité. — Le président n'est responsable que dans le cas de haute trahison. Il est mis en accusation par la Chambre et jugé par le Sénat, constitué en haute cour.

Cette expression de haute trahison a donné lieu à quelques controverses. En ce qui touche les faits eux-mêmes on a généralement admis qu'il fallait entendre sous ces mots tout acte mettant la nation en péril à l'extérieur, ou portant atteinte à la Constitution ou aux droits des citoyens. Mais le Code pénal étant muet sur toutes ces matières, deux opinions, se sont trouvées en présence.

Aux termes de la première, le Sénat est maître de la qualification du fait et de la pénalité ; il est tout à la fois juge et législateur, ce qui est contraire à la règle « *nulla pœna sine lege.* »

Dans l'autre opinion on soutient que les faits ne sont punissables qu'à la condition de tomber sous le coup de la loi pénale. Mais comme il s'agit d'une situation

nouvelle, on se trouvera fréquemment dans le plus grand embarras.

Quant aux actes de droit commun, il n'y a pas de doute à avoir, le président est responsable; mais la seule juridiction compétente est encore la haute cour.

CHAPITRE VIII.

LES MINISTRES.

SECTION I.

NOTIONS GÉNÉRALES.

Le président nomme et révoque les ministres. Bien que ce droit ne soit pas inscrit dans la constitution il n'en est pas moins incontestable.

Nos lois constitutionnelles sont également muettes sur la composition du ministère. Elle est variable au gré du président et peut être modifiée par décret.

Il existe actuellement dix départements ministériels: affaires étrangères; intérieur; finances; guerre; marine; justice; instruction publique; agriculture; commerce, industrie et colonies; travaux publics. Les beaux-arts, les colonies, les cultes et les postes et télégraphes en outre ont été quelquefois constitués en ministères.

A la suite de la création de nouveaux ministères, en décembre 1881, la commission du budget demanda qu'aucun département ministériel ne pût être établi sans une loi spéciale. Ce vœu est toujours resté lettre morte.

A côté des ministres figurent des collaborateurs nommés sous-secrétaires d'Etat, participant soit à l'ad-

ministration générale avec le ministre, soit à l'administration d'un département spécial.

Le traitement des ministres est de 60.000 fr., celui des sous-secrétaires d'Etat est variable ; il est ordinairement de 20.000 fr.

Les ministres délibèrent en conseil. Leurs réunions sont fréquentes. On dit qu'il y a conseil des ministres quand ils se réunissent sous la présidence du chef de l'Etat ; il y a conseil de cabinet quand la délibération est présidée par le président du conseil, en l'absence du président de la République. Le président du conseil est le chef du ministère, celui qui a présidé à sa formation.

Les ministres ne sont que les agents du pouvoir exécutif dont le président de la République est le chef. Ils sont des collaborateurs subordonnés. Cependant certains actes du Président, certains décrets doivent préalablement être délibérés en conseil des ministres; par exemple, la dissolution d'un conseil municipal.

Nous avons déjà vu qu'exceptionnellement les ministres peuvent-être chargés du pouvoir exécutif, en cas de vacance présidentielle.

SECTION II.

RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE.

Chaque acte du président de la République doit être contresigné par un ministre dont il engage la responsabilité.

Les ministres sont solidairement responsables de la politique générale du gouvernement. Chacun d'eux

est en outre responsable de ses propres actes. Il arrive d'ailleurs la plupart du temps que le débat relatif aux actes d'un ministre met en cause tous ses collègues dont le sort est lié au sien. De même lorsqu'à l'occasion d'une mesure proposée par le ministère le président du Conseil pose la « question de cabinet, » si la mesure est rejetée, le cabinet se retire tout entier.

En Angleterre la chambre des communes a seule le pouvoir d'ouvrir des crises ministérielles. Il n'en va pas exactement de même chez nous. Sans doute la plupart des ministères ont été renversés par la Chambre; mais le Sénat jouit du même privilège; c'est ainsi que dernièrement le ministère Tirard se retirait devant un vote hostile du Sénat.

Les ministres ne sont pas seulement responsables de leurs actes politiques, cette responsabilité s'étend aux crimes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Mais que faut-il entendre encore ici par ces mots?

On a soutenu d'une part, ce fut la thèse de Benjamin Constant sous la monarchie constitutionnelle, ce fut celle qui triompha au moment du procès des ministres de Charles X, on a soutenu qu'il fallait comprendre dans ces mots non pas seulement les faits délictueux réprimés par la loi pénale, mais tous les actes qui, prévus ou non dans la loi, pouvaient mettre en jeu une responsabilité.

A ce système on en oppose un autre qui consiste à ne frapper les ministres que si les faits reprochés tombent sous le coup de la loi.

Ces deux théories ont retenti l'une et l'autre à la tribune de la Chambre au mois de mars 1879, quand il s'agit de voter des poursuites contre les ministres du 16

Mai. Le rejet de la mise en accusation par la Chambre empêcha le débat d'être tranché sur ce point.

Reste à déterminer le tribunal compétent. On admet en général que les tribunaux ordinaires doivent être saisis, sauf le droit pour la Chambre de renvoyer devant le Sénat.

Quant à la responsabilité civile, elle ressort des principes mêmes de notre droit. Tout citoyen lésé par un acte ministériel peut en demander l'annulation, et s'il y a faute personnelle du ministre, réclamer l'allocation de dommages-intérêts. Il faut observer cependant que les tribunaux ordinaires n'ayant pas qualité pour apprécier les actes administratifs, c'est presque toujours devant les tribunaux administratifs qu'il faudra plaider.

SECTION III.

RAPPORTS DES MINISTRES AVEC LES CHAMBRES.

Les ministres prennent part aux discussions qui ont lieu devant les deux Chambres; ils conservent le droit de vote dans l'assemblée dont ils font partie. Il en est de même des sous-Secrétaires d'Etat. Dans certaines discussions ils peuvent se faire assister par des commissaires spéciaux nommés par décret.

Les membres du parlement procèdent à l'égard des ministres soit par voie de question, soit par voie d'interpellation.

La question est une demande de renseignements adressée par un député à un ministre. Le député et le ministre questionné ont seuls la parole. Leur dialogue ne se termine par aucun vote d'approbation ou de blâme.

L'interpellation est une demande de discussion soit

sur la politique générale du cabinet, soit sur un point particulier. De même que pour les questions, le ou les ministres interpellés doivent être prévenus. Tout député peut prendre part au débat. Il est de droit qu'on peut toujours répondre à un ministre. Quelquefois il arrive qu'une question est transformée en interpellation. Le débat alors s'agrandit et comme pour les interpellations ordinaires se termine par le vote d'un ordre du jour (1).

L'ordre du jour est la déclaration par l'assemblée que la discussion est close et que l'on revient à l'examen des matières portées à l'ordre du jour.

On dit que l'ordre du jour est pur et simple quand il ne contient pas d'autres mentions. Les ordres du jour motivés c'est-à-dire ceux qui sont précédés de certains considérants se divisent en ordres du jour de confiance, et ordres du jour de blâme.

Le rejet de l'ordre du jour de confiance, ou de l'ordre du jour pur et simple si le ministère a déclaré l'accepter, l'adoption d'un ordre du jour de blâme entraînent toujours la démission du cabinet.

L'Angleterre ne connaît pas l'usage des interpellations; elle n'a que des questions et ne peut témoigner sa défiance au ministère que par des voies indirectes.

Le droit d'interpellation fleurit sous la monarchie de Juillet et la révolution de 48, il disparut à l'avènement de l'Empire. Le décret du 19 janvier 1867 le rétablit sans toutefois permettre qu'un ordre du jour vînt le sanctionner. Enfin le S.-C. du 8 septembre 1869 lui restitua tous ses caractères essentiels.

(1) Le ministre peut refuser de répondre, mais ce refus peut être jugé par la Chambre.

CHAPITRE IX.

LES DEUX CHAMBRES.

SECTION I.

LE SÉNAT.

Le régime créé par la Constitution de 1875 établit la dualité des Chambres. La plupart des Etats européens et la grande République américaine ont adopté ce régime.

Arguments des amis du Sénat. — On justifie l'existence de deux Chambres par cette considération que deux pouvoirs se trouvant en présence, le plus fort asservira fatalement le plus faible, et n'ayant plus alors de contre-poids ni de frein, gouvernera sans limite, au détriment de ses mandants eux-mêmes, au lieu qu'un troisième pouvoir remplira toujours un rôle pondérateur en s'associant au plus faible pour faire équilibre.

Les lois, dit-on encore, doivent être une œuvre de maturité profonde et réfléchie; leur abrogation n'exige pas moins de prudence puisqu'il faut éviter de compromettre les droits qui ont grandi à leur ombre. Une assemblée unique sera souvent entraînée à improviser une œuvre trop rapide et sans fondement, ou bien à détruire

brusquement, sans souci des droits acquis. Elle manquera souvent d'esprit de suite et procédera par secousses. Tandis que la nécessité d'une élaboration dans deux Chambres différentes donne aux esprits le temps de se calmer (1).

Cette division du pouvoir législatif en deux assemblées oblige tout projet de loi à subir deux discussions. N'est-ce pas une garantie que la question sera examinée sous toutes ses faces? Si le projet triomphe, le pays en saura mieux les raisons; s'il échoue, une double discussion fera plus complètement ressortir la vanité du sophisme qui lui sert de base, ou s'il représente une idée juste, deux fois discuté, son principe se dégagera mieux, mûrira plus rapidement, les bons esprits sentiront plus aisément ses avantages, et sa propagande grandira plus vite; que s'il se compose de bonnes et de mauvaises idées, une double préparation, une double épreuve fera disparaître les dispositions hâtives et mal conçues qui nuiraient à son succès, et l'épurera.

N'y a-t-il pas en outre un grave inconvénient à laisser la décision des plus importantes affaires à une ma-

(1) On raconte qu'un jour Washington et Jefferson discutaient ensemble sur la question des deux Chambres. Washington voulait deux assemblées, Jefferson une seule. Ils prenaient le thé. Washington versait doucement le sien dans une soucoupe, le laissait refroidir et le buvait à petites gorgées. Jefferson, dans son impatience, s'écrie tout à coup : « Je soutiens qu'il ne faut qu'une Chambre, » et portant au même instant sa tasse à la bouche, il se brûle horriblement. « La question vient d'être résolue, reprend aussitôt Washington, il faut deux Chambres pour laisser aux passions des hommes le temps de se refroidir. » LABOULAYE. *Questions constitutionnelles.*

jorité qui sera peut-être d'une seule voix? Une seule voix obtenue sur le champ, dans l'enthousiasme d'un brûlant discours, tranchera le sort d'un pays (1)!

N'est-il pas encore à craindre qu'une personnalité ne s'impose avec prépondérance dans une assemblée et qu'elle ne la dirige selon ses caprices ou son ambition?

L'on ajoute en outre qu'avec une chambre unique, chaque consultation du pays devient une crise redoutable, puisqu'elle peut mettre en question le sort des institutions les mieux assises et l'existence même du suffrage universel. Situation dangereuse et qui peut devenir irrémédiable si l'époque du scrutin coïncide avec ces agitations violentes qui affolent et secouent l'opinion publique et ne lui laissent plus le discernement de ses propres intérêts. Et enfin n'est-il pas indispensable d'assurer le maintien d'une tradition gouvernementale sans laquelle il n'est point d'alliance possible à l'extérieur ni de sécurité intérieure?

Théorie contraire. — Ces raisons, quelque puissantes qu'elles paraissent, n'ont pas convaincu les

(1) Voyez les assemblées politiques; c'est toujours sous le charme de la passion qu'elles ont décrété la guerre. Vous le connaissez tous le trait de ce matelot qui fit en 1740 résoudre la guerre de l'Angleterre contre l'Espagne. *Quand les Espagnols m'ayant mutilé me présentèrent la mort, je recommandai mon âme à Dieu et ma vengeance à ma Patrie.* C'était un homme bien éloquent que ce matelot; mais la guerre qu'il alluma n'était ni juste ni politique; ni le roi d'Angleterre ni les ministres ne la voulaient; l'émotion d'une assemblée, quoique moins nombreuse et plus assouplie que la nôtre aux combinaisons de l'insidieuse politique, en décida. — MIRABEAU. *Discours sur le droit de guerre et de paix.*

adversaires du Sénat. Ils ont fait à l'établissement d'une seconde chambre deux sortes d'objections, des objections de principe et des objections d'ordre pratique.

S'il est vrai, ont-ils dit d'abord, que la souveraineté soit indivisible et réside dans l'intégralité de la nation, le pouvoir législatif ne doit pas être plus divisé que la nation elle-même. A quoi bon deux Chambres? Si elles sont semblables, l'une est inutile, si dissemblables, elle est nuisible, puisqu'elle entretient et perpétue le conflit dans l'État (1).

Fera-t-on nommer cette seconde Chambre par un autre corps que le suffrage universel? On ne le peut faire que s'il existe des intérêts légitimes que le suffrage universel ne représente pas suffisamment. Ainsi le Sénat américain représente les États de l'Union. Mais il n'y a point en France d'intérêts semblables. Si donc le suffrage universel est découronné sans raison, il ne verra, lui et ses représentants, dans la seconde Chambre, qu'une assemblée usurpatrice, elle sera sans force à ses yeux et le conflit sera permanent dans nos institutions.

Si, au contraire, les deux assemblées puisent leur origine dans le suffrage universel avec des pouvoirs identiques et des conditions d'éligibilité semblables, il est à croire que l'on aura deux éditions d'une même Chambre, à moins de supposer le corps électoral en démence. Et d'ailleurs, n'est-ce pas là le moindre inconvénient de ce système qui crée à grands frais deux assemblées différentes, l'une pour donner la pensée du pays, l'autre pour exprimer la pensée contraire?

(1) La comparaison de Franklin est célèbre : « Un char attelé de deux chevaux d'égale force tirant en sens contraire. » .

Changera-t-on les conditions d'éligibilité et s'attachera-t-on à l'âge? Mais doute-t-on que le pays ne puisse trouver aussi bien parmi les hommes mûrs que chez les citoyens plus jeunes des défenseurs des mêmes doctrines? Créerez-vous, poursuivent-ils, des catégories spéciales? Prenez-y garde; c'est une aristocratie que le pays ne tolèrerait guère. Tout le soin pris à ce sujet n'établit-il pas clairement l'inutilité de cette Chambre nouvelle? C'est une étrange politique qui crée le besoin pour justifier la création de l'organe. Allons plus loin. Les deux Chambres seront par le même suffrage, mais par des voies différentes, l'une élue par exemple au scrutin de liste, l'autre au scrutin uninominal. Encore une fois, si les deux Assemblées sont d'accord il n'y a rien à dire, sinon que l'une est sans objet; mais s'il surgit un conflit, qui le dénouera? Si le Sénat n'est point armé du droit de dissolution, le conflit est sans issue. Et s'il est investi du droit de dissoudre la Chambre, il s'ensuit fatalement qu'il doit être choisi par le mode de votation le plus large. On ne comprendrait pas en effet les représentants des fractions départementales imposant leur volonté aux représentants du département tout entier. Or, si le Sénat est nommé par le plus grand nombre d'électeurs et s'il peut dissoudre la Chambre, que devient celle-ci?

De même pour les relations avec l'exécutif. Si le ministère peut vivre d'accord avec les deux assemblées, rien de mieux. Mais en cas de conflit, que fera-t-il? Sera-t-il avec la Chambre contre le Sénat? Toutes ses propositions seront rejetées et le conflit sera insoluble. Que si, au contraire, il gouverne avec le Sénat, représentant de masses électorales plus profondes, il peut faire plier par la menace d'une dissolution et, si elle résiste,

dissoudre cette Chambre dont le rôle s'efface de plus en plus. Mais que devient en ce cas ce pouvoir pondérateur dont on faisait tout à l'heure si grand bruit? Il s'est uni au plus fort afin d'opprimer le plus faible! Et cette hypothèse pourra se rencontrer aussi fréquemment que l'autre.

Croit-on pallier ce désavantage par la nécessité de présenter d'abord les lois de finances à la Chambre? Cette imperceptible supériorité ne compense rien. De ce que la Chambre discutera d'abord, le droit du Sénat en sera-t-il moins rigoureux? La Chambre prolongera-t-elle systématiquement ses discussions pour acculer le Sénat, par la crainte des douzièmes provisoires, à l'acceptation de ses décisions? Le Sénat sera toujours maître de prendre son temps, d'invoquer les droits du corps électoral qui l'a investi et de faire entendre au pays que l'assemblée qui le réduit aux douzièmes provisoires n'est pas celle qui a voté la dernière, mais celle qui, en prolongeant intentionnellement ses débats, a voulu rendre illusoire le contrôle de l'autre. C'est ainsi que les adversaires d'une Chambre unique arriveront graduellement à la suprématie politique d'une seule Chambre, c'est-à-dire du Sénat.

Quant aux craintes exprimées, il est facile de les réduire. Sans doute il peut arriver qu'au jour du scrutin, sous l'empire d'événements récents, de faits peu connus, mal interprétés, le pays s'égare dans un courant funeste. Mais il est aisé d'y remédier par la substitution du renouvellement partiel au renouvellement intégral.

On a formulé des appréhensions sur la hâte qui emporterait certaines décisions? Qui empêche de les subordonner à l'obligation de plusieurs lectures, à ne

les rendre définitives qu'après plusieurs délibérations renouvelées ? Au reste l'on peut dire que le système des deux Chambres présente l'écueil contraire, puisqu'il peut aboutir, par la résistance de l'une des Assemblées, à l'ajournement indéfini des réclamations les plus légitimes.

De même en ce qui touche la prépondérance d'un homme dans une assemblée. C'est un inconvénient réel mais qui s'aggrave avec le système des deux Chambres. Si cet ascendant s'exerce dans la Chambre populaire, l'autre Assemblée sera bien forcée de s'incliner devant les décisions de sa rivale, et sera par conséquent gouvernée comme elle. Le seul remède est de réunir dans une même assemblée, et non de disperser en différentes Chambres, tous les hommes de valeur, ce qui offre encore cet avantage que si les projets de loi ne passent point par la filière des deux Chambres, comme dans la Chambre unique ils seront examinés et discutés par tous les hommes compétents, se répondant les uns aux autres, cette discussion remplacera avantageusement le double examen des deux assemblées.

Reste enfin cette crainte que l'on exprime en disant : « Une voix fera le sort de la nation dans les questions les plus importantes ». Il est d'abord facile de statuer que certaines matières exigeront une majorité plus forte, par exemple les deux tiers. Il faut en outre observer que cette voix n'est pas une voix isolée, c'est *une voix de majorité* et qui n'a de valeur que parce qu'elle se fortifie de l'assentiment de la moitié de l'Assemblée. Ce serait un singulier raisonnement que celui qui consisterait à établir la prépondérance de la majorité, puis à lui préférer la minorité sous prétexte

que la majorité n'est pas assez forte. Que si, par exemple, 353 voix ne sont pas trouvées suffisantes pour emporter la délibération contre 352 qui s'opposent, il s'ensuit fatalement que ces 352 députés auront plus de pouvoir que les 353 qui les combattent. Un parti qui n'a qu'une majorité d'une voix est faible sans doute, mais encore faut-il convenir qu'il est plus fort devant l'arithmétique que celui qui a cette voix en moins. Décider qu'il est des cas où la majorité d'une voix ne suffira point, c'est décider qu'il est des cas où la minorité l'emportera sur la majorité. Il est évident que le déplacement d'un suffrage changerait l'état des choses ; mais cette objection est au fond de chaque système.

Supposons la nécessité d'une majorité de plus des deux tiers : 600 députés sont présents, 400 votent pour, 200 contre; la proposition est rejetée *faute d'une voix* ; et faute de cette voix, 200 députés en priment le double. Que si l'on suppose le partage de ces 600 membres en deux Chambres, on peut avoir mieux encore : 300 députés adoptent la proposition ; le Sénat donne 150 voix pour et 150 contre; faute d'une voix la majorité absolue n'est pas atteinte, la proposition est rejetée et le quart du Corps législatif fait la loi aux trois autres quarts. Au moins, dans le système de la priorité simple, système qui, pas plus que les autres, n'est exempt d'inconvénients, a-t-on cet avantage que la majorité l'emporte. Car si l'adhésion du plus grand nombre n'est pas toujours le signe de la raison, il serait bizarre que l'on se couvrît de ce prétexte pour donner le pas à la minorité.

Enfin accordera-t-on, ainsi que l'ont proposé quelques-uns, des attributions différentes à chaque assemblée ?

Il a même été dit : « Le Sénat élu au scrutin de liste et représentant les grands courants politiques fera les lois politiques, la Chambre issue du scrutin parcellaire présidera aux lois d'affaires. » Mais d'abord, comment fera-t-on la répartition ? Voici, par exemple, le budget. C'est la loi des finances, et par conséquent une loi d'affaires au premier chef; mais n'est-elle pas également une loi politique, la plus importante peut-être puisque c'est un axiome de droit constitutionnel que la clé du Trésor est également la clé de la politique ? Comment une Chambre pourrait-elle contraindre un ministre, si ce n'est en lui refusant les crédits nécessaires ? Prenons encore les traités de commerce. On sait quelle est leur influence sur le marché d'un pays, ils affectent tout l'état économique d'une nation qu'ils peuvent enrichir ou ruiner ; ce sont là certainement des lois d'affaires; mais qui pourrait contester que ce ne soient aussi des lois politiques de premier ordre ? Au reste, de deux choses l'une, ou les deux Assemblées se contrôleront l'une l'autre en certaines matières, et sur ce point là au moins l'on tombe sous le coup des objections précédentes, ou chacune sera libre dans sa sphère, et l'on mécontente alors, et les partisans des deux Chambres, puisque l'on en a fait une Chambre unique divisée en deux sections, et les partisans d'une Chambre unique qui trouveront avec vérité qu'il est inutile de mettre en mouvement deux personnels quand un seul peut suffire et qui ajouteront qu'on prévient ainsi tous les conflits d'attributions toujours à présumer et toujours à craindre.

En dehors de ces discussions de principes les partisans et les adversaires des deux Chambres ont appelé l'histoire à leur secours. Les premiers ont vu dans

l'omnipotence de la Convention l'échec de la Révolution française, et dans l'unité de Chambre consacrée par la Constitution de 48, l'une des principales causes qui ont hâté sa fin rapide. Ils font en outre remarquer qu'en 1871 l'Assemblée nationale, qui exerçait le pouvoir sans contre-poids, a failli placer entre la monarchie et la guerre civile un pays qui voulait fermement et résolûment la République et la tranquillité intérieure.

Au reste, déclarent-ils, les inconvénients de l'unité de Chambre sont si saisissants qu'après avoir gouverné sous ce régime la Convention inaugurait par la Constitution de l'an III, le système contraire et partageait l'autorité législative entre les Anciens et les Cinq-Cents ; et Boissy d'Anglas, dans son rapport, appuyait sa conclusion sur les événements de la veille. « Je m'arrêterai peu de temps, disait-il, à vous retracer les dangers inséparables d'une seule assemblée ; j'ai pour moi votre propre histoire et le sentiment de vos consciences. Qui mieux que vous pourrait nous dire quelle peut être dans une assemblée l'influence d'un individu ?...

« Dans une seule assemblée la tyrannie ne rencontre d'opposition que dans ses premiers pas. Si une circonstance imprévue, un enthousiasme, un égarement populaire lui font franchir un premier obstacle, elle n'en rencontre plus (1). »

Les adversaires du Sénat répliquent à cela que les circonstances dans lesquelles la Convention gouverna la France étaient tout exceptionnelles. A l'extérieur, l'étranger de toutes parts marchait contre nos fron-

(1) Rapport de Boissy d'Anglas à la Convention.

tières, et sur plus d'un point les avait franchies. On venait d'avoir ce spectacle d'un chef du pouvoir exécutif qui trahissait la nation ; une partie du pays était soulevée contre le pays ; nobles émigrés, prêtres réfractaires, des Français faisaient connaître à l'étranger les détails du territoire national; le soupçon régnait partout, les patriotes les plus dévoués s'accusaient les uns les autres. Croit-on par hasard que si l'on avait vécu sous le régime de la dualité des Chambres les circonstances eussent été meilleures ? Il serait arrivé fatalement ou que l'une des deux assemblées aurait absorbé l'autre, ou que chacune d'elles, jalouse de son omnipotence, aurait maintenu ses prérogatives et ses droits, et dans ces conflits incessants, la France n'aurait pas tardé à succomber. Pour ne citer d'ailleurs que le 31 mai, eût-il été plus difficile contre deux assemblées que contre une seule ? La Constitution de l'an III élaborée par la Convention a, il est vrai, conféré le pouvoir à deux Chambres. Mais a-t-elle fermé l'ère des coups d'Etat ? L'histoire répond par le souvenir du 18 fructidor accompli au nom du Directoire contre la minorité du Directoire et la majorité des Conseils, et par celui du 18 brumaire qui ne put réussir qu'à cause des deux Chambres, et grâce à la complicité des Anciens. Le coup d'Etat du Deux-Décembre eut pour lui la popularité du nom de Napoléon, et l'impopularité de l'Assemblée. Deux assemblées auraient-elles été plus populaires ? Il est permis d'en douter. Quant à la puissance de la Chambre de 1871 et à ses desseins, l'objection n'est qu'apparente. Il est certain qu'un jour de Révolution remet en question toutes choses. Mais la différence est grande entre une assemblée élue intégralement en quelques heures et maîtresse de sa durée,

et une autre assemblée nommée pour une période déterminée et renouvelée partiellement chaque année. *Sub judice lis est* (1).

Nous avions sur le Sénat une loi constitutionnelle toute entière, la loi du 24 février 1875 et la loi organique du 2 août 1875. Mais la loi du 14 août 1884 a déconstitutionnalisé, comme on dit, les art. 1 à 7 de la loi du 24 février, et les a remplacés par les dispositions de la loi du 9 décembre 1884 relatives aux élections sénatoriales.

Au reste, et pour se rendre un compte exact du sys-

(1) On a enfin dans certaines sphères donné encore deux sortes d'arguments, trop spéciaux pour tenir grande place dans cette discussion. Les premiers, d'ailleurs, ne s'appliquent guère qu'à notre système actuel. « En forçant, dit-on, les conseillers municipaux à élire des délégués, on fait pénétrer la politique dans les conseils des plus petites localités. » Soit ; mais d'abord est-ce un grand bien ? Et si c'est un bien, comment supposer que la préoccupation d'une élection qui se passe au loin, une fois tous les neuf ans, puisse l'emporter sur les besoins actuels ? La politique, c'est-à-dire la discussion des intérêts généraux du pays, s'est répandue dans les plus humbles bourgades à la suite du suffrage universel, et ce n'est pas en diminuant les droits du suffrage universel, et par conséquent l'influence de l'électeur sur ses propres destinées, qu'on l'encourage à parfaire son éducation politique. Que si l'on veut donner plus d'intensité à la vie locale, le moyen est simple, c'est d'accorder aux communes une plus large autonomie.

D'autres, considérant le Sénat au point de vue de leur politique, et prenant prétexte d'un fait récent, soutiennent qu'il est nécessaire puisqu'il peut se constituer en haute cour. Singulier raisonnement, qui ne tient pas compte des faits et qui maintient une institution politique parce qu'elle peut se transformer un jour en une institution judiciaire ; comme si l'étude des constitutions anciennes ne nous avait pas appris qu'il n'y a aucune relation entre l'existence d'une seconde chambre, et la formation d'une haute cour.

tème électoral qui a prévalu pour la nomination des sénateurs, il faut se rappeler qu'on avait déjà passé par bien des projets avant d'arriver à celui qui triompha. Le 19 mai 1872, le projet déposé par M. Dufaure au nom de M. Thiers donnait à chaque département deux sénateurs élus par le suffrage universel, au scrutin de liste, et choisis dans certaines catégories énumérées. On sait ce qu'il en advint.

En novembre 1873, nouveau projet inspiré par les conseillers de M. le maréchal de Mac-Mahon : le Sénat se composera de membres de droit, maréchaux, amiraux, cardinaux, etc., de membres choisis par le président de la République dans certaines catégories, et d'autres, élus par un suffrage particulier. Il n'aboutit point.

Enfin, au moment du vote sur les lois constitutionnelles, on sait que l'assemblée adopta un instant un amendement de M. Pascal Duprat qui faisait dépendre les sénateurs du suffrage universel. Puis, à la suite de négociations et de transactions diverses on aboutit au système, qui malgré certaines modifications, subsiste encore aujourd'hui dans ses grandes lignes.

Les sénateurs sont élus pour neuf ans et renouvelés par tiers tous les trois ans (1). Ils se divisaient à l'ori-

(1) Les départements ont été divisés en trois séries et le roulement a été établi par tirage au sort. La première série qui a été renouvelée en 1879 et 1888 comprend tous les départements depuis la Haute-Garonne jusqu'à l'Oise inclusivement, plus Constantine et la Martinique; la deuxième série qui a été renouvelée en 1882 et au mois de janvier dernier, va de l'Orne jusqu'à l'Yonne inclusivement, plus Oran et les Indes françaises; et la troisième série renouvelée en 1885 et qui doit l'être en 1894, comprend depuis l'Ain jusqu'au Gard, plus Alger, la Guadeloupe et la Réunion.

gine en deux catégories différentes. Sur 300 sénateurs, 225 seulement étaient nommés par les départements ; les 75 autres avaient été élus à vie par l'Assemblée Nationale ; et cette assemblée n'existant plus, le Sénat avait hérité de son droit.

La revision de 1884 changea cet état de choses. Elle décida qu'à l'avenir il ne serait plus élu d'inamovibles et que leurs sièges, à chaque vacance, seraient attribués à certains départements par voie de tirage au sort effectué dans les huit jours de la vacance. Les pouvoirs de ces sénateurs expirent en même temps que ceux des autres sénateurs du même département.

Le corps électoral sénatorial se compose des députés, des conseillers généraux et d'arrondissement et d'un certain nombre de délégués des communes pris par les conseils municipaux parmi les électeurs de la commune, indistinctement.

La Constitution de 1875 avait statué que le nombre de ces délégués serait d'un par commune, quelle que fût son importance. Cette règle fut modifiée en 1884 ; le chiffre des délégués varie aujourd'hui de 1 à 24 (1). Le conseil municipal de Paris élit trente delégués.

Les conseils désignent en même temps un certain

(1) Les conseils municipaux de 10 membres 1 délégué.
— — 12 — 2 délégués.
— — 16 — 3 —
— — 21 — 6 —
— — 23 — 9 —
— — 27 — 12 —
— — 30 — 15 —
— — 32 — 18 —
— — 34 — 21 —
— — 36 et au-dessus 24 —

nombre de suppléants qui prennent la place des délégués empêchés.

L'élection des délégués et suppléants peut être attaquée, dans les trois jours, devant le conseil de préfecture, ou, aux colonies, devant le conseil privé, avec recours au Conseil d'Etat.

Le collège électoral ainsi formé se réunit au siège du département. Il est présidé par le président du tribunal civil assisté des deux plus vieux et des deux plus jeunes électeurs présents.

L'élection se fait à la majorité absolue. Elle peut donner lieu à trois heures de scrutin. Le premier tour a lieu de 8 heures à midi, le deuxième de 2 heures à 5 heures et le troisième de 7 à 10 heures. La majorité relative suffit au dernier tour. En cas d'égalité de suffrages, c'est le plus âgé qui est proclamé.

Le délégué qui a pris part à tous les scrutins a droit à une indemnité, calculée de la même manière que celle des jurés. Au contraire, le délégué qui s'est abstenu sans excuse valable ou qui n'a pas prévenu son suppléant peut-être condamné à l'amende.

Les sénateurs sont élus au scrutin de liste. Le vote est secret (1). Nul ne peut être sénateur s'il n'est Fran-

(1) A notre avis c'est un grand tort. Le secret du vote universel a pour objet de sauvegarder le droit de tous. Il en est tout autrement dans les élections sénatoriales. Les électeurs n'y participent pas en vertu d'un droit propre, mais d'une délégation particulière et comme mandataires. Il doit donc être possible à leurs mandants de les contrôler, et le contrôle ne peut se faire que si le vote est public. Prétextera-t-on la nécessité de protéger la sincérité du scrutin ? Dans le suffrage universel le secret du vote en garantit la sincérité ; ce que l'on veut connaître, c'est la réelle pensée du pays ; pour l'obtenir il importe que chaque électeur soit protégé

çais, âgé de 40 ans au moins et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques. Les membres des familles qui ont régné sur la France sont inéligibles au Sénat.

Les militaires des armées de terre et de mer ne peuvent être élus sénateurs, excepté :

1° Les maréchaux de France et les amiraux ;

2° Les officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'état-major général et non pourvus de commandement ;

3° Les officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième section du cadre de l'état-major général ;

4° Les militaires des armées de terre et de mer

contre toute pression. Dans l'élection sénatoriale au contraire la pensée du pays ne peut clairement s'exprimer que si le mandataire se trouve, autant que possible, dans l'impuissance de voter autrement que ne le veulent ses mandants. D'autant plus que s'il ne se sent pas suffisamment armé contre la corruption ou l'intimidation, rien ne l'empêche de céder à d'autres un honneur qui l'accable ; au lieu qu'en substituant sa propre opinion à celle de son corps électoral il abuse de sa confiance. Un député s'engage, par exemple, à voter la suppression du Sénat ; comme électeur sénatorial, il vote en faveur des partisans du Sénat, n'est-ce pas comme si dans une assemblée législative il votait le maintien du Sénat? On peut même dire que la chose est plus grave encore, car dans un vote législatif sa voix n'engage que lui, tandis qu'ici il élit plusieurs sénateurs ; à la Chambre son vote est public, il en a seul la responsabilité, son changement d'opinion peut être suspect ; dans le scrutin sénatorial son vote est secret, c'est le département qui est responsable. De même aux autres degrès de l'échelle et pour les autres réformes. Si bien qu'il peut arriver que le suffrage universel d'un département proscrive l'institution sénatoriale et que ses délégués la maintiennent. Au moins doit-on laisser aux électeurs le droit de demander des comptes, et, le cas échéant, de prévenir de tels résultats.

qui appartiennent soit à la réserve de l'armée active, soit à l'armée territoriale.

La loi prévoit, en outre, un certain nombre d'incompatibilités énumérées dans les articles 20 et 21 de la loi du 2 août 1875.

Toute vacance doit être remplie dans les trois mois, excepté en cas d'invalidation, ou d'option d'un sénateur plusieurs fois élu. Dans ce cas l'élection doit avoir lieu dans le délai d'un mois. Elle est faite par les mêmes électeurs sans qu'il soit besoin d'une nouvelle nomination de délégués.

Toutefois il n'est pas pourvu aux vacances arrivées dans les six mois qui précèdent le renouvellement sénatorial. On attend alors cette dernière époque (1).

Un sénateur nommé par plusieurs collèges doit opter dans les dix jours de sa validation. Sinon il est procédé à un tirage au sort entre les départements qui l'ont élu.

SECTION II.

LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Nous avons vu que la loi électorale sénatoriale a possédé jusqu'en 1884 le caractère constitutionnel. On ne pouvait y toucher que par la procédure de revision. En 1884 seulement elle fut assimilée aux lois ordinaires.

(1) Les électeurs sont convoqués par décret du président de la République rendu au moins six semaines à l'avance. Il doit y avoir un intervalle d'au moins un mois entre la nomination des délégués et le jour du scrutin.

Il en est différemment de la loi qui préside à l'élection des députés. Elle n'a jamais eu le caractère constitutionnel ; on a toujours pu la modifier comme les autres lois. Aussi le mode de votation a-t-il fréquemment varié dans notre pays. Depuis vingt ans, il n'y a pas une seule Chambre qui n'ait condamné solennellement le scrutin qui lui avait donné naissance. L'Assemblée de 1871 élue au scrutin de liste établit le scrutin d'arrondissement. Élue au scrutin d'arrondissement, la Chambre de 1877, qui n'est que la continuation de celle de 1876 interrompue au début de sa carrière, vote le scrutin de liste; mais le Sénat le rejette. La Chambre de 1881 sortie ainsi du scrutin d'arrondissement, adopte à son déclin le scrutin de liste, d'accord cette fois avec le Sénat. Le scrutin de liste est donc appliqué de nouveau en 1885. Enfin en 1889, comme si la politique n'était qu'un perpétuel recommencement et le travail législatif une œuvre de Pénélope, nous voyons reparaître le scrutin uninominal en même temps que la nécessité de la déclaration de candidature qui avait disparu avec l'Empire.

Electorat. — Est électeur tout citoyen français inscrit sur les listes électorales de sa commune.

Tout Français âgé de vingt-un ans accomplis et qui n'est pas sous le coup des incapacités prévues par la loi (décret organique de février 1852) est inscrit sur les listes électorales (1). Toutefois, les militaires ou assimilés de tous grades et de toutes armes présents à

(1) L'inscription sur les listes électorales se fait chaque année du 15 janvier au 4 février. Les opérations de revision des listes ont lieu du commencement de janvier au 31 mars. La liste arrêtée à cette date est valable jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

leur poste ou faisant un service actif ne peuvent exercer leurs droits électoraux, malgré leur inscription.

Eligibilité. — Est éligible en principe tout électeur âgé de 25 ans accomplis.

Exceptions : La loi reconnaît cependant divers cas d'inéligibilité absolue, et d'inégibilité relative.

Inéligibilité absolue : 1° Les membres des familles ayant régné en France sont incapables de remplir aucune fonction publique et aucun mandat électif.

2° Les étrangers naturalisés depuis moins de dix ans (loi du 26 juin 1889).

3° Les militaires en activité de service.

Inéligibilité relative : Les fonctionnaires supérieurs de l'ordre administratif, des finances, de l'instruction publique, les membres du haut clergé et de la magistrature sont inéligibles pendant toute la durée de leurs fonctions, et pendant les six mois qui suivent, dans les ressorts où ils les exercent.

Enfin la loi du 17 juillet 1889 a créé une inéligibilité spéciale. Elle a statué qu'un candidat ne pourrait se présenter que dans une seule circonscription.

Partout ailleurs, il est inéligible. Le candidat doit faire à la préfecture du département où se trouve la circonscription qu'il a adoptée, et au plus tard le cinquième jour avant le vote, une déclaration faute de laquelle les voix portées sur son nom sont déclarées nulles, en même temps que toute manifestation de candidature, distribution de bulletins, affichage de circulaires, etc., est passible de rigoureuses pénalités. Si le candidat a fait plusieurs déclarations en plusieurs endroits, la première en date est

seule valable. Si elles portent la même date elles sont toutes nulles.

Cette loi sur les candidatures multiples est une loi exceptionnelle. On ne peut donc pas la juger par les principes généraux. Les lois d'exception, créées par des circonstances spéciales et destinées à disparaître en même temps que les circonstances qui les ont enfantées, ne peuvent évidemment pas être soumises aux mêmes règles de discussion que les lois ordinaires. Il nous sera cependant permis de faire à ce propos une comparaison entre le caractère français et le caractère américain.

On sait que la loi sur les candidatures multiples avait pour objet de proscrire toute tentative de plébiscite personnel. Dans ce but, on a bâti la loi de juillet 1889 qui dit en somme aux électeurs : « Vous êtes libres et souverains, mais ne pouvant exercer directement votre souveraineté choisissez quelqu'un qui ait votre confiance, prenez qui vous voudrez, vous êtes libres. *Seulement* si les candidats qui sont sur les rangs ne vous plaisent pas, vous n'avez pas le droit de voter pour d'autres ni surtout de proposer aucune candidature, sous peine d'amende ; si l'homme qui a votre confiance ne se décide pas à accepter, vous ne pouvez pas essayer en sa faveur une manifestation publique pour le décider, vous seriez condamnés à l'amende ; si quatre jours avant le scrutin votre candidat vient à se dérober, vous voterez pour votre adversaire ou vous ne voterez point, ou vous serez à l'amende. » Les Américains sont plus pratiques. Ils n'attendent pas que le péril ait éclaté pour le conjurer ; ils s'y prennent d'avance. Dans la question qui nous occupe ils sont arrivés au même résultat que nous, sans autoritarisme, en

témoignant au contraire un grand respect aux électeurs : choisissez, leur ont-il dit, qui vous voudrez, votre souveraineté n'est pas un vain mot. Toutefois il est une restriction qui nous paraît sage et dans l'intérêt de tous. Vous ne voulez pas être trompés, et vous voulez être défendus par des hommes qui sachent vos affaires. N'est-il pas vrai, que moins vous connaîtrez vos mandants, plus vous risquez d'être trompés ? N'est-il pas vrai qu'entre deux candidats, celui qui vient de loin et votre compatriote, c'est votre compatriote que vous connaîtrez toujours davantage? D'autre part, il est également vrai que votre compatriote saura mieux vos besoins et vos intérêts qu'un étranger qui n'est chez vous que par hasard, pour les nécessités de sa candidature, et qui ne vous donne pas même cette marque d'affection de se créer un intérêt parmi vous. Eh bien ! c'est la seule restriction que nous apportons à votre pouvoir souverain et elle est en votre faveur puisqu'elle vous oblige à ne nommer pour représentant qu'un homme que vous connaissiez et qui vous connaissie. » Et les Américains ont décidé que pour être élu il fallait être domicilié dans l'Etat dont on brigue les suffrages. Cette règle est profondément respectueuse du droit des électeurs, et comme on ne peut avoir plusieurs domiciles, un candidat ne peut pas se faire élire en plusieurs Etats.

Incompatibilités. — L'exercice de fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat est incompatible avec le mandat de député.

Tout fonctionnaire élu député doit donc aviser la Chambre de sa détermination dans les huit jours qui

suivent la vérification de ses pouvoirs. En cas de silence il est réputé avoir choisi le mandat législatif.

Si pendant la durée de son mandat il accepte une fonction incompatible, il est réputé démissionnaire.

Exceptions. — Sont exceptées les fonctions de ministres, de secrétaires d'Etat, ambassadeurs, etc. (Art. 8 et 9) de la loi du 30 novembre 1875.

Circonscriptions. — Les députés sont élus au scrutin uninominal. Chaque arrondissement de moins de cent mille habitants forme une circonscription. Les arrondissements plus peuplés sont divisés en autant de circonscriptions qu'ils renferment de fois cent mille habitants, toute fraction au-dessus étant comptée pour cent mille. Le nombre des députés est actuellement de 576. L'élection a lieu à la majorité absolue (1) au premier tour, et au second tour, à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est proclamé.

On a beaucoup discuté sur le droit électoral et sur le meilleur mode de votation. Sans examiner les divers modes proposés, vote accumulé, nomination de tout candidat ayant obtenu un chiffre déterminé de voix dans l'ensemble du pays, etc., etc. nous avons le devoir d'exposer en quelques lignes les deux systèmes qui se sont tour à tour remplacés dans ces derniers temps, c'est-à-dire le scrutin de liste et le scrutin uninominal.

(1) La majorité absolue est fixée à la moitié plus un des suffrages exprimés, à condition qu'elle soit égale ou supérieure au quart des électeurs inscrits.

1° SCRUTIN DE LISTE

Les partisans du scrutin de liste font observer qu'il appelle tous les électeurs d'un même département à voter pour les mêmes hommes. Il élargit leur horizon ; il les empêche de se confiner dans les limites étroites des mesquines questions de clocher et des rivalités locales.

Ainsi dégagé des passions particulières le scrutin de liste devient le scrutin des grands courants. Il ne rampe pas dans les sordides questions d'intérêt, il laisse aux élus le souci exclusif de la grandeur du pays.

Au lieu que le scrutin d'arrondissement dégénère le plus souvent en une guerre de personnalités, le scrutin de liste oppose programme à programme, réforme à réforme. L'électeur qui ne connaît pas la plupart du temps les candidats qui s'offrent à son suffrage vote alors pour un programme et non pas pour un homme.

La corruption de la fortune, la pression du gouvernement peuvent victorieusement s'exercer sur l'étroit espace du scrutin d'arrondissement. Mais il est plus malaisé sinon impossible de corrompre ou d'intimider un département tout entier.

Le droit de l'électeur s'augmente et devient plus égal. Il s'augmente, puisque le nombre des candidats qu'il inscrit sur son bulletin est plus fort, et par conséquent il influe davantage sur la composition de l'Assemblée. Il devient plus égal, puisqu'il a pour base la population. Un chiffre déterminé donne droit à un représentant; à mesure que ce chiffre grandit, le nombre des représentants grandit avec lui. Dans le vote par

arrondissement au contraire, l'unité électorale est changée, la population ne fait pas tout, l'arrondissement entre en ligne de compte. On arrive ainsi aux inégalités les plus choquantes. L'arrondissement de Barcelonnette, par exemple, possède 14,000 habitants et 4,000 électeurs. Chaque électeur influe donc dans la proportion de 1 à 4,000 sur le sort du scrutin, c'est-à-dire qu'il a une chance sur 4,000 de voir élire son candidat.

Au contraire l'arrondissement de Largentière possède 99,000 habitants et 30,000 électeurs. Ici l'électeur n'a plus qu'une chance sur 30,000 de voir son candidat triompher. Il y a donc entre eux une inégalité criante, et cette inégalité on la rencontre de toutes parts.

Si l'arrondissement possède plus de 100,000 habitants, il devra être partagé en circonscriptions. La confection de ces circonscriptions n'est-elle pas un moyen donné au gouvernement d'exercer son arbitraire et de compenser, en unissant certaines régions entre elles, le vote des unes par celui des autres, au profit de ses intérêts particuliers et au détriment des intérêts généraux du pays?

L'adoption du scrutin de liste permet en outre de faire aux minorités une place que ne leur donne pas le scrutin d'arrondissement puisque, dans chaque circonscription, un seul député pouvant être élu la majorité choisira toujours le sien. Quant au député lui-même, nommé par un collège plus vaste, il sera plus indépendant de ses électeurs. Enfin, ajoute-t-on, ce scrutin est le plus démocratique.

2° SCRUTIN UNINOMINAL.

Si le scrutin de liste a rencontré de chauds défenseurs, le scrutin uninominal possède de son côté des

partisans déterminés. Le scrutin de liste, ont-ils répliqué, est le scrutin des grands courants, d'après ses amis, mais qu'importe? Pour que cet argument eût une valeur irrésistible, il faudrait admettre que les grands courants sont toujours légitimes et toujours justes. Malheureusement l'histoire établit le contraire, et sans remonter bien loin le cours des âges passés nous avons vu qu'en France ces grands courants avaient fréquemment conduit le pays à la dictature. C'est un grand courant, par exemple, que celui qui, en 1848, acclamait Napoléon dans plusieurs départements, et qui le portait plus tard à la présidence avec 5,000,000 de suffrages; où a-t-il conduit le pays? aux abîmes. Ne vous pressez donc pas de dire: « Nous voulons que les grands courants se répandent sans obstacle. » Car ils amènent l'inondation (1).

Est-il vrai d'ailleurs que le scrutin uninominal soit réfractaire aux larges courants, aux grandes idées? En aucune façon; mais il en permet la discussion, il les épure, et si elles sont justes, il les fortifie de son adhésion. N'était-ce donc pas une grande idée, que celle qui, il y a treize ans, entraînait le pays à la réélection des 363? La pression gouvernementale était au comble,

(1) En 1881, M. Gambetta disait à la tribune en faveur du scrutin de liste, reproduisant éloquemment une image de M. Jules Favre, que si au 2 juillet 1871, on avait possédé le scrutin uninominal, au lieu de ce magnifique résultat qui sauva la République, « on n'aurait plus eu qu'un miroir brisé dans lequel la France aurait vainement cherché à reconnaître son image. » D'accord. Mais comparaison n'est pas raison, et l'on aurait pu répondre à M. Gambetta que si le scrutin de liste a protégé la République au 2 juillet, c'est qu'il l'avait singulièrement compromise au 8 février.

les affiches de l'administration avaient été requises pour recommander les candidatures officielles, la fortune exerçait ses largesses en leur faveur, et cependant les 363 furent réélus. On a dit à ce propos, que ç'avait été un scrutin de liste dans un scrutin uninominal. C'est une plaisanterie. Le scrutin d'arrondissement résista alors à l'épreuve ; car pour avoir la majorité, il aurait fallu corrompre ou intimider la majorité des circonscriptions particulières, tandis qu'avec le scrutin de liste, il suffisait d'intimider ou de corrompre certaines régions qui eussent déplacé la majorité dans le département tout entier. Un capitaliste, dit-on, n'est pas assez riche pour acheter tout un département ? Eh bien ! Ils se mettront deux, opérant chacun dans une région différente, et pour peu que le parti qu'ils représentent dispose d'un certain nombre de suffrages, il leur suffira de corrompre deux arrondissements pour triompher dans tout le département, au lieu que le scrutin uninominal ne leur procurera jamais que deux nominations.

Le scrutin de liste, ajoute-t-on, est le scrutin des minorités qui peuvent obtenir place sur la liste? C'est inexact. Jamais une majorité n'a consenti à restreindre son droit et à faire à ses ennemis une place à ses côtés. Il est vrai que le scrutin de liste permet aux minorités de se réunir les unes aux autres pour exclure la majorité. Mais de cette façon l'on n'a pas la représentation du pays. Voici, par exemple, un département où se trouvent 15,000 royalistes; 20,000 bonapartistes, et 30,000 républicains. Il y a cinq députés à nommer; les royalistes et les bonapartistes font une liste commune avec deux royalistes et trois bonapartistes, elle est élue et il se trouve que 15,000 royalistes ont 2 députés,

20,000 bonapartistes, 3 députés, et que les 30,000 républicains n'en ont aucun. Avec le scrutin d'arrondissement il se peut que les partis n'eussent pas obtenu le chiffre exact auquel ils ont droit, mais ils n'auraient pas été privés de représentants, car chaque circonscription aurait nommé le candidat qui correspondait le mieux à ses aspirations.

On redoute les élections de clocher. Mais qu'est-ce qu'une assemblée législative ? L'expression de la souveraineté nationale, et des intérêts généraux du pays. Ces intérêts généraux ne sont dans la plupart des cas que la somme des intérêts particuliers. Déclarer que les intérêts particuliers n'auront point d'accès dans les assemblées législatives, c'est se méprendre étrangement et commettre une erreur qui peut coûter cher un jour. D'ailleurs ou cet intérêt particulier est isolé, et dans ce cas, il n'aura aucune influence, ou il se lie à d'autres intérêts, et l'on ne peut alors dédaigneusement oublier.

L'électeur, quel que soit le scrutin auquel on le condamne, n'abandonnera jamais son intérêt, et s'il l'abandonnait, il faudrait le plus souvent le regretter et non s'en réjouir, car cet intérêt particulier fait souvent une partie de la richesse nationale.

Le droit de l'électeur, dit-on, est plus égal et plus vaste au scrutin de liste. Avec le scrutin d'arrondissement la population n'est qu'un élément accessoire, avec le scrutin de liste c'est l'élément principal; et l'on rappelle ici la comparaison des arrondissements entre eux. A première vue cet argument semble invincible; il le serait, s'il s'agissait d'opposer le système actuel à un système qui établirait des groupements de 80,000 habitants par exemple et donnerait à chacun

de ces groupes un député (1). Ce n'est point là ce qu'on propose, et dès lors l'objection s'effondre. Voici par exemple un électeur des Basses-Alpes, et un électeur de la Seine. Il y a environ 40,000 électeurs dans les Basses-Alpes et 550,000 dans le département de la Seine; de quelque façon que l'on s'y prenne l'électeur des Basses-Alpes aura plus de chances de faire élire son candidat que celui de la Seine puisque l'un influe sur l'élection dans la proportion de 1 à 40,000 et l'autre dans celle de 1 à 550,000.

Il est vrai qu'en récompense l'électeur des Basses-Alpes ne nomme que trois députés et celui de la Seine 38. L'anomalie ici disparaîtrait si l'électeur était autorisé soit à répartir ses 38 suffrages sur 38 candidats, soit à fortifier un candidat unique de ses 38 voix. Sans cette mesure, nous nous heurtons toujours au même inconvénient. Le citoyen de la Seine peut se dire que si sa liste triomphe il aura plus influé sur l'Assemblée que son concitoyen des Basses-Alpes, mais il n'a qu'une chance sur 550,000 de la faire triompher. Quant à ses 38 candidats, comment les connaîtra-t-il? C'est un beau droit que celui de nommer 38 députés, mais à la condition de les connaître. S'il ne les connaît pas, ou son bulletin ne contiendra pas 38 noms et son droit en sera diminué d'autant, ou s'il vote, un peu au hasard, pour 38 candidats, il s'expose à ce que les uns adoptant dans l'Assemblée une mesure combattue par les autres, il n'ait émis en fin de compte que des

(1) C'est encore là une forme, et la plus démocratique, du scrutin uninominal. Comme on le voit par là l'objection n'a de force que contre le vote d'arrondissement et non contre le vote uninominal.

votes contradictoires, tandis que l'habitant des Basses-Alpes, n'ayant que trois députés, aura plus facilement pu s'enquérir de leur valeur personnelle et de leurs opinions respectives.

Les amis du scrutin de liste trouvent que c'est là un des avantages les plus remarquables de leur système, que l'électeur ne connaît guère les candidats. « Il vote alors pour un programme, et non pour un homme. » Il faut remarquer d'abord que souvent il ne vote pas du tout. Il faut ajouter ensuite que dans le scrutin de liste il vote tout de même pour un homme dont le nom lui est connu, et dont il jette dans l'urne toute la liste sans regarder les autres noms. Il y a, comme on l'appelle, le candidat remorqueur qui traîne tous les autres à sa suite; c'est ce qui fait rechercher avec tant de soin, à chaque scrutin, une tête de liste. Mais tout programme étant représenté par une ou plusieurs individualités, la question se réduit à ceci : Faut-il que ce programme, l'électeur en confie la défense à un homme dont il connaîtra la valeur, l'honnêteté et la sincérité? Oui, disent les partisans du scrutin d'arrondissement? Non, répondent les amis du scrutin de liste, il vaut mieux un inconnu.

Au reste, que se passe-t-il la plupart du temps? Au scrutin d'arrondissement chaque parti, chaque nuance choisit son candidat et lui impose un programme. Au scrutin de liste, il a tout un département à remuer; il est bien rare qu'un seul parti, qu'une seule nuance soit assez forte pour assurer son succès; on fait alors ce qu'on appelle une liste panachée; mais il est difficile d'avoir un programme, puisque les candidats professent des idées différents sur des points importants. Si bien que l'on vote alors exclusivement pour des per-

sonnalités, et ce qu'il y a de grave c'est que la plupart de ces personnalités sont inconnues de celui qu'elles représenteront.

Mais qui dit mandat dit confiance. Le mandat législatif donne à celui qui en est investi les clés du trésor public, le droit de faire la paix et la guerre et d'envoyer nos soldats mourir sur le champ de bataille, de conclure des traités de commerce, de reviser toute notre législation et de réformer l'état intellectuel de notre pays. Or, voyez l'inconséquence, tandis que dans ses affaires particulières qui engagent souvent de très faibles intérêts, l'électeur ne choisit pour mandataire que l'homme qu'il connaît bien, dont la capacité et l'intégrité sont éprouvées, on veut pour ce mandat si vaste, si complexe, si considérable, qui s'appelle le mandat législatif, on veut que l'électeur ignore si celui à qui il le remet mérite réellement sa confiance.

Le scrutin de liste rend l'élu plus indépendant de l'électeur affirment ses partisans. Cela est vrai, mais c'est un tort. Ce qui fait la force de l'élu c'est qu'il est présumé en communion d'idées avec ses mandants ; il parle non pas en son nom personnel, mais en leur nom; il n'a d'autorité que par eux, et s'il veut garder son indépendance à leur égard, il n'a qu'une chose à faire, c'est de résigner son mandat (1).

(1) Une constatation assez curieuse c'est de voir souvent le même homme réclamer l'assimilation du mandat politique au mandat civil, c'est-à-dire la *subordination de l'élu à l'électeur* et en même temps le scrutin de liste pour *établir l'indépendance de l'élu envers l'électeur*. C'est demander tout ensemble le blanc et le noir. Les caractères distinctifs du mandat civil sont la clarté, la spécialité et la révocabilité. Plus est grand le nombre de ceux qui ont conféré le mandat, plus ces caractères s'effacent.

Avec le scrutin uninominal l'électeur choisit directement ses candidats. S'il n'est pas content de ceux qui s'offrent à lui, il s'entend avec ses voisins, avec ses amis, pour en désigner d'autres. Mais la liste au contraire, ce n'est pas le suffrage universel qui la fait; dans l'hypothèse la plus favorable, ce sont ses délégués qui l'arrêtent, il vote ensuite sans discuter. C'est véritablement une élection à deux degrés, et les députés sortis de ce scrutin chercheront beaucoup plus à satisfaire les personnalités qui dressent les listes et qui font les choix, que le suffrage universel dont l'action est presque nulle.

Après le vote, l'électeur veut-il demander des comptes à ses mandataires? Comment le pourra-t-il au scrutin de liste, s'il lui faut mettre tout un département en activité? Une vacance se produit-elle? L'élection porte sur tout le département, ce sont des charges lourdes pour l'État, c'est un dérangement perpétuel pour l'électeur.

Quant aux candidats, en cas de scrutin général on peut dire que chacun supportera ses charges, bien que les dépenses augmentent. Mais s'il s'agit d'une élection partielle, il n'y a que les riches qui puissent s'offrir au vote.

La possibilité pour le gouvernement d'établir des circonscriptions arbitraires est un argument frivole. Les circonscriptions sont votées par la Chambre, et la faculté d'attribuer un canton à l'une plutôt qu'à l'autre, ce qui n'influera que très rarement sur le sort d'une élection, ne peut en aucun cas nous aveugler sur les inconvénients du vote par liste.

On dit enfin que c'est le mode de scrutin le plus démocratique. Il faut s'entendre. Le gouvernement le

plus démocratique serait le gouvernement direct. Il est impossible; mais le procédé qui s'en rapprochera le plus sera certainement le plus démocratique. Or, le vote uninominal rapprochant l'élu de ses mandants, tandis que le vote de liste l'en éloigne, c'est incontestablement le vote uninominal qui est le plus démocratique. Enfin l'histoire atteste qu'en France au moins, c'est toujours avec des assemblées issues du scrutin de liste que les Républiques ont péri. Et s'il fallait ajouter un dernier mot nous dirions que le scrutin de liste peut convenir davantage au député qui veut s'affranchir de ses électeurs, mais que le vote uninominal sera toujours préférable pour les électeurs qui ont conscience de leurs droits, de leurs devoirs et de leur responsabilité (1).

Mandat impératif.— Tout mandat impératif est nul et de nul effet.

Pour comprendre cette disposition, il est nécessaire de dire quelques mots du mandat impératif.

Nos anciens États généraux étaient formés, comme

(1) Sous ce régime, dit M. Courcelle-Seneuil, il n'est pas possible à l'électeur d'émettre utilement un vote pour un candidat en dehors des listes. Son suffrage n'est pas libre puisqu'il n'est pour rien ou à peu près dans le choix qui décide de l'élection. Par contre, ce mode d'élection facilite à un degré remarquable les combinaisons d'intérêts privés et tous les brocantages qui peuvent se pratiquer dans la confection des listes. C'est le mode d'élection le plus favorable à ceux qui font de la politique une profession et aux aventuriers, parce que c'est celui dans lequel l'électeur, passé à l'état d'unité numérique, a le moins de liberté pour voter. Plus le collège électoral est considérable, plus les inconvénients signalés deviennent sensibles. — Courcelle-Seneuil. *Préparation à l'étude du Droit.*

on sait, par des députés des trois ordres. En les désignant, l'ordre auquel ils appartenaient leur donnait des cahiers qui exprimaient ses réclamations et qui précisaient leur mandat. L'action du député était tellement limitée par ce mandat, qu'en 1789 un des arguments les plus souvent invoqués par les partisans de la royauté et de l'ancien régime consistait à reprocher aux membres de l'Assemblée nationale d'outrepasser les volontés de leurs commettants. A quoi Mirabeau répondit un jour, impatienté : « Si vous ne pouvez agir sans la permission de vos cahiers, allez-vous-en et laissez vos cahiers à vos places, ils délibéreront pour vous. » Cette idée s'effaça par la suite; mais il arriva que des candidats firent aux électeurs des promesses qu'ils éludèrent plus tard comme députés. Les électeurs s'en fâchèrent, et se mirent à chercher un moyen d'obliger leurs élus à satisfaire à leurs engagements. Ils se dirent, puisque les députés étaient leurs représentants, qu'il était loisible au corps électoral de ne déléguer que conditionnellement sa confiance et d'assigner des bornes à la liberté de l'élu. De là le mandat impératif aux termes duquel le candidat s'engage à voter d'une façon déterminée, à suivre une ligne politique arrêtée d'avance et à préconiser une certaine catégorie de réformes.

On a dit, pour justifier la disposition de la loi, que le mandat impératif n'avait plus sa raison d'être. « Les anciens députés aux États généraux étaient bien mandataires, mais ils n'étaient pas des législateurs. Ils représentaient l'un des trois États dans une circonscription déterminée, mais ils n'étaient pas chargés d'exercer la souveraineté nationale. Parler de mandat électoral, c'est parler dans la France d'aujourd'hui le

langage de l'ancien régime et méconnaître le changement introduit par la révolution. L'électeur ne représente pas la nation et l'élu n'exerce pas la fonction qui lui est conférée en représentation de l'électeur. L'électeur est choisi par la loi et chargé par elle d'élire les hommes les plus capables d'exercer au mieux de l'intérêt national et collectif, les fonctions dont ils sont investis (1). »

Au reste, c'est une erreur de croire que l'élu doive faire tout ce que veut l'électeur; il doit faire ce que l'électeur *doit vouloir* (2). En rattachant par le mandat impératif l'élu à la circonscription qui l'a choisi, ne va-t-on pas encore directement contre le principe solennellement proclamé par la Révolution, que les représentants appartiennent au pays tout entier et non pas uniquement à la section qui les a délégués? Et tout cela pour un principe qui est dépourvu de sanction légale, alors que les électeurs ont une garantie bien plus efficace, la seule efficace, dans la personne de l'élu. Qu'ils étudient bien les personnalités qui s'offrent à eux, qu'ils scrutent consciencieusement leur passé et leur présent, et qu'ils n'accordent leur voix qu'à ceux qui leur en paraissent dignes, et rarement auront-ils à s'en repentir. L'expérience ne démontre-t-elle pas que les départements les moins trompés sont ceux qui ont sagement usé de cette précaution, au lieu que les circonscriptions qui sont allées au loin chercher des inconnus sans savoir rien ni de leur valeur, ni de leurs antécédents, qui se sont laissé éblouir par des discours ou des promesses sans s'enquérir quel était le

(1) COURCELLE-SENEUIL. *Préparation à l'étude du Droit.*
(2) COURCELLE-SENEUIL. *Ibid.*

caractère de celui qui les faisait, ont été fréquemment le jouet et la dupe de ceux qu'elles acclamaient? Un banquier qui accepterait toutes les signatures sans connaître la solvabilité du client tomberait bientôt en faillite, et n'aurait à s'en prendre qu'à lui-même; que les électeurs apportent aux affaires publiques le même soin qu'à leurs affaires privées, qu'ils usent pour confier les clés du Trésor public des mêmes précautions qu'ils prendraient pour confier les clés de leur caisse, et les faits dont ils se plaignent ne se renouvelleront plus, ou du moins que très rarement.

Mais, peut-on répondre à cette théorie, vous déplacez la question. Il est évident que les électeurs doivent soigneusement connaître ceux qu'ils chargent de représenter le pays. Celui qui, lorsque la Patrie est en danger, refuse de la défendre, est un mauvais patriote. Celui qui, par amitié, par paresse, par dégoût ou par désintéressement des affaires publiques, laisse s'infiltrer dans les assemblées délibérantes des hommes d'une valeur morale douteuse, ou d'une capacité insuffisante, celui-là manque également de patriotisme, puisqu'il expose son pays à souffrir des mesures que l'incapacité ou la corruption pourront lui imposer. Il est donc bien certain que pour des électeurs soucieux de leur responsabilité, la connaissance de la personnalité de l'élu est l'élément principal de leur vote. Sur ce point nous sommes d'accord. Mais ne peuvent-ils pas aller plus loin? On conteste pour savoir s'ils donnent un mandat ou non. Il n'importe guère. Il est bien certain que s'ils pouvaient, eux-mêmes, sur la place publique, délibérer les lois et les mesures nécessaires, il n'y aurait pas d'élection. On ne nomme des députés que pour suppléer à l'impossibilité du gouvernement

direct. La mission de ces députés est dès lors de voter ce que le collège qu'ils représentent aurait voté lui-même, s'il avait été directement investi du pouvoir législatif.

L'élu, affirme-t-on, doit vouloir non ce que veulent les électeurs, mais ce qu'ils *doivent vouloir*. Distinction subtile, à laquelle on peut répondre que si l'élu était alors, d'accord avec son corps électoral, partisan de la réforme qu'il repousse, son propre exemple doit l'éclairer sur la fragilité des opinions humaines. Hier il voulait blanc ainsi que ses électeurs, aujourd'hui il votera noir malgré ses électeurs, mais pourquoi croire que la vérité est plutôt avec lui aujourd'hui qu'elle n'était hier avec lui et ses mandants? Mais, sans pousser cet argument, ne peut-on pas dire : Les électeurs ont voté parce que le candidat leur a promis telle réforme. Ils ont fait de l'adoption de cette réforme la condition de leur vote. L'élu la croit mauvaise, il n'est pas tenu de la voter; mais comme il n'a obtenu les suffrages qu'à cette unique condition, la condition venant à défaillir par sa faute, il doit résilier le mandat et réclamer une nouvelle investiture à de nouvelles conditions?

Le député, ajoute-t-on, appartient au pays tout entier, et non pas seulement à la circonscription qui l'a choisi. La chose est certaine; mais cela ne veut pas dire qu'il ne doive pas tenir les engagements solennellement pris envers sa circonscription. Ce principe signifie seulement que le député doit travailler avant toute chose au bien du pays, n'avoir en vue que l'intérêt national, et non pas uniquement l'intérêt du coin de terre qu'il représente. Mais il ne peut passer outre à la volonté de ses électeurs. Admettrait-on qu'un député, qu'une assemblée chargée de fortifier la République par le

vœu formel des électeurs, votât la monarchie le lendemain? On l'admettrait si peu qu'on a toujours soutenu la thèse contraire, à savoir qu'il y a pour un pays deux façons d'établir un régime politique, l'une de l'adopter par voie de plébiscite, l'autre de l'imposer en composant les assemblées législatives de partisans avérés de ce régime. Oui, le pays, au jour de l'élection, a pour mission principale d'élire les hommes les plus capables de diriger la nation, mais la capacité ne s'entend pas seulement de la valeur intellectuelle; les éléments moraux y occupent une large place, et la façon dont le candidat résout les questions du moment entre encore en ligne de compte dans sa capacité. Je suis maître incontestablement de voter pour lui ou pour un autre, à mon choix. Je le choisis parce qu'il me paraît, à raison de ses engagements, le plus capable de faire triompher les idées que je crois justes. Il change ensuite d'opinion, c'est son droit, mais à la condition qu'il rendra le mandat et me consultera de nouveau.

En ce qui concerne le défaut de sanction reproché au mandat impératif, il ne saurait avoir place dans cette discussion qui n'a pour objet que d'en examiner la valeur politique, et dès lors il importe peu qu'il soit sanctionné par la loi ou par la conscience individuelle.

L'Assemblée nationale n'aimait guère le mandat impératif. Aussi inscrivit-elle dans la loi l'article que nous avons rappelé plus haut. Mais quelle en est la sanction? Il n'en existe aucune, ce qui permit à un membre de l'Assemblée nationale de dire à ses collègues en combattant la disposition proposée : « En somme, le principe que vous inscrivez dans la loi se borne à déclarer que quand on a pris des engagements

politiques, on est libre de s'en affranchir. C'est d'une moralité contestable. »

Quelques candidats ayant néanmoins accepté le mandat impératif, on avait émis la prétention d'invalider ceux qui avaient été nommés. On y renonça. Il eut été assez piquant d'inscrire dans la loi que le mandat impératif était de *nul effet*, et en même temps de lui faire produire l'effet le plus décisif, celui d'entraîner l'invalidation des députés élus.

Du renouvellement intégral et du renouvellement partiel. — Une question se pose encore, avant d'aborder l'examen du système législatif consacré par notre Constitution. Elle a trait au renouvellement de l'Assemblée. Tandis que le Sénat est renouvelé partiellement, la Chambre des députés est renouvelée intégralement tous les quatre ans (1). L'élection doit avoir lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration du mandat. A ce propos, l'on s'est posé les questions suivantes : Vaut-il mieux qu'à époque fixe, l'Assemblée disparaisse tout entière, ou bien est-il préférable de ne la renouveler qu'en partie à chaque scrutin? En d'autres termes, lequel est le meilleur du renouvellement intégral, ou du renouvellement partiel ?

Renouvellement intégral. — On a défendu le renouvellement intégral en disant qu'il donnait d'abord une majorité plus compacte. Un grand courant traverse le pays au jour de l'élection; les députés sont élus sous son influence. Ils ont tous la même origine, le même

(1) En cas de vacance, les électeurs doivent être convoqués dans les trois mois, excepté lorsque la vacance se produit dans les six mois qui précèdent le renouvellement de la Chambre.

point d'attache, tous ils ont été nommés sous l'empire d'un état d'esprit déterminé, ils sont certains de représenter le pays à ce moment; ils ont entre eux un lien commun, il existera donc entre eux plus de cohésion, et partant plus d'action. Élus tous ensemble pour accomplir une série de réformes, ils y travailleront avec plus d'ardeur d'une part, et d'autre part, plus de chances d'aboutir.

Sans doute le pays sera fortement secoué à l'époque du renouvellement général, mais, comme dit Benjamin Constant : « Si le renouvellement intégral, c'est la périodicité de la tempête, le fractionnaire n'est-il pas la fièvre sans trève? »

Est-il possible d'entreprendre une œuvre de longue haleine avec une Chambre fréquemment renouvelée? La majorité peut à chaque instant être détruite par une majorité contraire. Il n'y a donc pas d'esprit de suite. Chaque scrutin risquant de produire une politique différente, le pays est toujours en suspens. Enfin, la Chambre elle-même osera peu, uniquement attentive à surveiller les mouvements d'opinion qui peuvent se manifester à chaque élection nouvelle; et les députés du dernier renouvellement seront toujours tenus en tutelle par leurs collègues plus anciens.

Renouvellement partiel. — Le renouvellement partiel, dit-on d'un autre côté, présente ce premier avantage qu'il entretient une tradition constante dans le gouvernement. A chaque renouvellement intégral, toute l'œuvre ébauchée de l'Assemblée disparaît avec elle. L'Assemblée nouvelle doit perdre au moins une année pour se retrouver au point où sa devancière a fini. C'est un gaspillage de temps considérable.

Avec le renouvellement partiel on évite tous les coups de théâtre et les changements à vue si fréquents dans l'autre système. « Les élections partielles, dit M. de Laveleye, sont un avertissement, les élections générales sont fréquemment toute une révolution. » Un courant pernicieux emporte-t-il le pays au moment du renouvellement intégral? Vainement pleurera-t-il ensuite sa folie d'un jour; il n'y aura plus de remède. Le renouvellement partiel lui laisse le moyen de se reprendre, en même temps qu'il avertit l'Assemblée de l'état des esprits et de leur tendance actuelle. Et non seulement il est possible d'entreprendre une œuvre longue et utile avec les Chambres issues de ce scrutin, mais elles sont les seules avec lesquelles on puisse tenter de grandes choses puisque leur existence est permanente. Les nouveaux députés ne seront pas, comme on paraît le craindre, en désaccord avec leurs anciens, ou dominés par eux, car le pays n'abandonne pas si fréquemment ce qui, une fois, lui a paru juste, et ces nouveaux députés se mêlant aux anciens en recevront d'utiles enseignements et leur communiqueront leur ardeur; l'expérience des uns et l'impétuosité des autres se compenseront ainsi pour le plus grand bien de la nation.

SECTION III.

DROITS QUI APPARTIENNENT INDIVIDUELLEMENT AUX MEMBRES DES DEUX ASSEMBLÉES.

1° INDEMNITÉ.

C'est une grave question si les fonctions législatives doivent être gratuites ou rémunérées. On a fait observer en faveur du premier système qu'en n'attachant

aucun prix au mandat législatif, en en faisant une charge et non pas un bénéfice, on en éloigne tous les spéculateurs, tous les politiciens de profession, au profit des hommes désintéressés que guide uniquement l'amour du pays.

D'un autre côté, dit-on, n'est-il pas plus digne d'une grande nation, que ceux qui ont assumé la charge de conduire ses destinées, de stipuler pour elle, de parler en son nom, la servent gratuitement, sans espoir de lucre, avec la seule récompense que donne cette conscience du devoir accompli qui nous rend plus douce la reconnaissance publique et qui nous console des impopularités passagères?

On ajoute en outre qu'il y a là comme un nouveau cens d'éligibilité dans les conditions les plus favorables, puisque ne figurant pas dans la loi, il n'affecte pas la forme blessante du cens ordinaire, tandis qu'il en offre tous les avantages.

Cette dernière raison n'a pas vraisemblablement toute la force que lui supposent ses auteurs. Loin de protéger leur système, elle en sape les fondements. Dans une nation égalitaire, et qui a fait de la démocratie et son principe et sa loi, proscrire la rémunération des fonctions publiques et créer par ce moyen une sorte de cens hypocrite sous couleur de désintéressement, c'est transformer l'accès de ces fonctions en un privilège, c'est proclamer que le soin de présider aux destinées de la patrie doit être l'apanage de quelques familles opulentes, c'est abolir en fait une partie des droits politiques de la classe la plus nombreuse, de celle dont les réclamations ont le plus de portée.

N'est-ce pas, d'ailleurs, un principe de la morale la plus vulgaire que toute peine mérite rémunération?

Pourquoi vouloir que le temps consacré au service du pays soit exempté de cette règle? Pourquoi transformer le pays en une sorte de mendiant à qui ses mandataires font l'aumône de leurs instants ?

Et est-il bien vrai que ce soit là le moyen d'écrémer la représentation nationale, et de rouvrir l'ère du désintéressement politique? En aucune façon. Peut-être bien aboutira-t-on à exclure quelques comparses obscurs qui aspirent au mandat législatif comme à une aubaine qui les mette à l'abri du besoin ? Il en existe, de ceux-là ; mais ils sont aussi peu redoutables qu'ils sont peu nombreux. Ils engageront leur médiocrité dans une autre voie. Mais les hommes vraiment intéressés, vraiment cupides, ceux qui voient dans le mandat législatif non pas les quelques sous qu'il donne, mais les grandes affaires qu'il procure, mais l'influence qu'il accorde, mais la possibilité des spéculations qu'il favorise, ceux qui ne regardent pas la base sur laquelle repose leur fortune, pourvu qu'elle soit solide et que le faîte en soit élevé, ceux-là continueront à se précipiter dans la carrière avec d'autant plus de chances de succès qu'en excluant, par la suppression de l'idemnité, les gens de fortune médiocre et d'honnêteté profonde, ils trouveront le champ plus libre.

Les anciennes assemblées, nos anciens Etats-généraux, appliquaient ce principe à la rigueur ; ils faisaient payer les députés par leurs commettants. Ainsi a-t-on fait pendant longtemps en Angleterre. Les électeurs salariaient leurs représentants. On a même conservé le nom du dernier député qui s'est fait payer sous Charles II après la Restauration. Mais ce droit a fini par disparaître. A mesure que les brigues sont devenues plus vives, les candidats ont multiplié leurs

moyens d'action. Les plus riches ont commencé par promettre de renoncer à toute indemnité, d'autres ont suivi leur exemple et l'indemnité a disparu, bien que n'ayant jamais été légalement abrogée (1).

En France, la Constituante proclama le droit à l'indemnité, mais elle en changea le caractère. Elle déclara que les députés, appartenant à la nation, seraient payés par elle et non plus par leurs commettants. Les diverses constitutions révolutionnaires firent de même. Le premier Empire donna une indemnité considérable à ses fonctionnaires législatifs ; les sénateurs recevaient 25.000 francs ; il leur était en outre attribué des sénatoreries ou dotations fort importantes. Les tribuns avaient 15.000 francs, les législateurs 10.000.

Avec la Restauration et la Monarchie de juillet prévalut le principe de la gratuité. La Révolution de 1848 accorda 25 francs par séance à chaque représentant. L'indemnité fut supprimée au commencement de 1852, puis rétablie à la fin de la même année. Elle fut fixée à 30.000 francs pour les sénateurs, et à 2.500 francs par chaque mois de session pour les députés.

Actuellement l'indemnité est la même pour les députés et les sénateurs ; elle est invariablement de 9.000 francs par an. On avait un instant proposé d'établir la gratuité pour les fonctions sénatoriales. Il fut facile de démontrer qu'une telle mesure ferait du Sénat une assemblée aristocratique et impopulaire (2).

(1) L'aristocratie anglaise a double profit à écarter ce salaire ; elle diminue la concurrence et elle accroit sa popularité. — LABOULAYE.

(2) Il y aurait double avantage pour la démocratie à payer plus largement ses représentants et à en diminuer le nombre. Avoir

2° IMMUNITÉS.

1° Indépendance des opinions dans le Parlement. — Les députés et sénateurs ne peuvent être

une grande quantité de députés et les payer peu, c'est le vrai moyen d'être mal servi.

« Plus nombreuse est une assemblée, écrivait Hamilton dans « le *Fédéraliste*, et plus est grand, on le sait, l'ascendant de la « passion sur la raison.

« Il est évident que plus le nombre des représentants est con- « sidérable et plus est grande la proportion des membres qui ont « peu d'instruction ou d'expérience. C'est précisément sur ces « côtés faibles que l'éloquence et l'adresse de quelques hommes « agissent avec toute leur force. Dans les Républiques de l'anti- « quité où le peuple tout entier s'assemblait en corps, on voyait « d'ordinaire un seul orateur, un politique habile gouverner avec « autant d'empire que s'il avait eu le sceptre dans la main.

« Plus une assemblée sera foule, plus elle partagera cette fai- « blesse des réunions populaires. L'ignorance y sera la dupe, la « passion y sera l'esclave du sophisme et de la déclamation. Le « peuple ne peut pas donner dans une erreur plus grossière qu'en « supposant qu'à multiplier le nombre des représentants au-delà « d'un certain chiffre il fortifie la barrière qu'il veut élever contre « le gouvernement d'un petit nombre.

« L'expérience universelle nous apprend au contraire que dans « l'intérêt du salut public, de la communication des mandataires « et des mandants, de la connaissance des intérêts particuliers, il « faut sans doute un certain nombre de représentants ; mais que, « passé ce nombre, toute addition nouvelle va justement contre « le but qu'on s'est proposé. La forme, l'apparence du gouverne- « ment peut devenir plus démocratique, mais l'esprit qui l'anime « devient plus oligarchique. La machine est agrandie, mais les « ressorts qui en dirigent les mouvements sont moins nombreux « et plus secrets. » Hamilton, *Federalist*, n° 58. On peut ajouter encore que l'introduction des hommes de médiocre valeur dans une assemblée est déplorable en ce qu'elle crée un précédent pour d'autres, car nous sommes accoutumés à juger de la capacité

poursuivis pour leurs discours même délictueux ou leurs votes émis dans l'exercice de leurs fonctions. Cette mesure a pour objet de garantir l'indépendance des opinions.

C'est là un droit qui nous vient d'Angleterre et qui remonte au XIVe siècle. Pendant longtemps la couronne le disputa. Aux XVIe et XVIIe siècles elle frappa même des représentants en dépit de cette règle. Mais le bill des droits de 1689 consacra la victoire du Parlement.

On sait que la proclamation de ce droit fut une des premières mesures prises par les Etats généraux en 1789. Les Constitutions de 1791 et de l'an III lui donnèrent leur sanction, et depuis, ce principe est devenu le droit commun et n'a pas cessé d'être garanti tantôt par la Constitution, tantôt par d'autres lois.

2° **Inviolabilité parlementaire.** — Pendant le cours de la session aucun membre des Chambres ne peut être arrêté ni poursuivi, sans l'autorisation de l'Assemblée dont il fait partie, si ce n'est en cas de flagrant délit. Sa détention prend fin si l'Assemblée l'exige. Ce principe ne s'applique qu'aux poursuites correctionnelles ou criminelles. On n'a pas voulu qu'il fût possible la veille d'une discussion importante d'arracher, au moindre prétexte, un député de son siège, et de modifier ainsi les majorités.

Cette immunité date de 1790, elle a figuré dans

nécessaire à une fonction non par les soins qu'elle exige, mais par les hommes qui l'occupent. Sans compter, dans les pays où fleurit le népotisme, que plus est grand le nombre des députés plus les sinécures augmentent pour satisfaire leur famille et leur clientèle électorale.

toutes nos constitutions, excepté celle de 1852. Mais elle fut inscrite dans le décret organique.

En Angleterre, l'inviolabilité s'attache au contraire aux poursuites civiles, pour protéger les membres du Parlement contre toutes les voies d'exécution. En matière criminelle, en cas d'arrestation, l'Assemblée doit être avertie.

SECTION IV.

MISE EN ACTIVITÉ DES DEUX CHAMBRES.

Il y a sur ce point deux systèmes. — 1° *Le système anglais* qui abandonne à la couronne la mise en mouvement des Chambres. C'est elle qui convoque le Parlement, qui ouvre et clôt les sessions à son heure. Sa liberté n'est bornée qu'en un point, c'est que le Parlement doit se réunir au moins une fois tous les trois ans. Cette règle ne possède d'ailleurs aucune sanction. Mais le libre fonctionnement des institutions parlementaires suffit pour assurer aux chambres une permanence presque absolue, puisque les dépenses et les recettes sont votées chaque année, et que si le vote qui les consacre n'était point renouvelé, il serait interdit de percevoir les impôts, et l'administration se désorganiserait de plein droit.

2° *Systeme de la permanence des Assemblées.* — Un second système, le système de la permanence proprement dite abandonne aux assemblées elles-mêmes le soin de leur convocation. Elles seules peuvent s'ajourner, et pendant leurs vacances elles sont représentées par une commission chargée de les convoquer en cas de besoin.

En France, les deux systèmes ont été pratiqués tour à tour, le premier sous l'empire de la charte de 1814 et de 1830, le second a figuré dans les constitutions de 1791, du 5 fructidor an III et de 1848, il a enfin été appliqué par l'Assemblée nationale de 1871.

La Constitution de 1875 a choisi une solution mixte. Tout en écartant la permanence des assemblées, elle a voulu assurer aux chambres : 1° une session annuelle; 2° la possibilité d'une convocation en cas de nécessité.

Elle a donc établi d'abord que le second mardi de janvier les chambres se réuniraient de plein droit, à moins d'une convocation antérieure du Président de la République. C'est le Président qui prononce la clôture de la session; mais son droit n'est pas absolu, il faut que les chambres soient en session au moins cinq mois chaque année.

Aux termes de la Constitution de 1875 cette session était précédée de prières publiques. Ainsi l'avait décidé l'Assemblée Nationale, sur un amendement de M. de Belcastel, et malgré l'opposition du rapporteur de la commission, M. Laboulaye. C'était une imitation de ce qui se passe en Angleterre et aux Etats Unis où les séances sont toujours précédées de prières publiques. Les représentants des Etats-Unis ont même un chapelain spécial pour cet office.

La revision de 1884 abrogea cet article.

Pendant la durée de la session, le Président a le droit d'ajourner les Chambres pour un temps qui peut aller jusqu'à un mois. Il ne peut prononcer plus de deux ajournements.

Cette session prévue et ordonnée par la loi constitutionnelle, s'appelle la session ordinaire, mais elle peut ne pas suffire. Le Président convoque alors les Chambres

en session extraordinaire. Il les appelle quand il lui plaît et pour le temps qu'il veut, la Constitution ne lui a point assigné de délai.

Enfin les membres du Parlement ont le droit, même en dehors de l'assentiment du Président, d'exiger une convocation des Chambres. Il faut que la demande en soit faite par la majorité absolue des membres composant actuellement chaque assemblée.

Au reste les Chambres possèdent dans la nécessité du vote annuel du budget un moyen infaillible de prolonger leurs sessions; aussi, dans la pratique, y a-t-il toujours eu deux grandes sessions, simplement séparées entre elles par les vacances du mois d'août.

Les deux Chambres doivent être en même temps en session.

L'une ne peut siéger sans l'autre.

Ce principe, qui nous vient d'Angleterre, et qui figurait dans les Chartes de 1814 et de 1830 souffre pourtant deux exceptions : 1° Quand la présidence étant devenue vacante pendant une dissolution de la Chambre, le Sénat se réunit de plein droit; 2° quand le Sénat procède comme cour de justice. Mais ce n'est pas ici à proprement parler une exception, puisque le Sénat a dépouillé ses attributions parlementaires, et qu'il n'est plus qu'un tribunal supérieur.

Toute réunion qui se tiendrait en violation de cette règle serait illicite et nulle de plein droit.

SECTION V.

DROITS DES CHAMBRES.

On peut les classer en deux catégories: 1° Ceux qui appartiennent aux Chambres considérées comme corps;

2° Ceux qui appartiennent individuellement à leurs membres.

Ces droits, pour la plupart, viennent de l'Angleterre. Mais tandis que les prérogatives des communes y sont considérées comme des concessions gracieuses du pouvoir royal, et que le *speaker*, à chaque session, doit en demander le renouvellement, les droits des chambres françaises font partie de la loi constitutionnelle du pays.

1° **Droits qui appartiennent aux Chambres considérées comme corps.** — *1° Droit de vérification des pouvoirs de leurs membres:*

Ce droit est fort important et fort ancien. Il appartenait à nos anciens Etats généraux. Il a pour résultat de sauvegarder l'indépendance des Assemblées, de leur donner le dernier mot en matière électorale, et d'empêcher que le pouvoir ne les domine malgré elles, en introduisant dans leurs délibérations des représentants sans mandat.

Cependant il est à craindre que ces avantages, si précieux soient-ils, ne soient paralysés par l'esprit de parti qui aveugle bien souvent les hommes. On a souvent appréhendé qu'une Chambre ne résistât pas suffisamment à la tentation d'exclure sur la moindre apparence, et sous prétexte d'irrégularités électorales, ses principaux adversaires, tandis que les membres de la majorité se valideraient sans débat.

C'est là le sort fatal de toutes les institutions humaines qu'il n'en est pas une qui ne soit semée d'abus. Toutefois les avantages sont considérables, et les inconvénients beaucoup moindres. Ces coups de majorité se présentent rarement; toute assemblée est

comptable de ses décisions devant le suffrage universel. Les abus de pouvoir qui tendraient à détruire l'œuvre des électeurs seraient punis par eux. La publicité des discussions et la diffusion des débats par la voie de la presse ont paru jusqu'ici de suffisants correctifs.

En Angleterre pendant longtemps la chambre des communes a statué souverainement sur les pouvoirs de ses membres. En 1770, la procédure fut modifiée. La chambre des communes abandonna la vérification des élections contestées à un comité nommé par elle. Le député contesté et ses adversaires avaient le droit de récuser un certain nombre de membres du dit comité et de les remplacer par d'autres.

En 1868, la chambre des communes se dessaisit de son droit. Elle abandonna à une section de la Cour suprême l'appréciation de la validité des opérations électorales, et ne se réserva que le droit de résoudre les questions relatives à l'éligibilité des personnes.

Souveraine appréciatrice de la régularité de l'élection de ses membres, chaque chambre a seule le droit de recevoir leur démission. On a même décidé qu'une démission n'était valable qu'après avoir été acceptée. Jusqu'à ce moment elle peut être retirée par son auteur. On a voulu soustraire les membres du Parlement à toute pression extérieure.

2° *Election du bureau* — Ce droit est si essentiel qu'il peut servir de mesure à la somme de liberté dont jouit une nation. Le bureau élu à l'ouverture de la session ordinaire reste en fonctions toute l'année, excepté dans le cas d'élections générales.

Dans l'intervalle entre l'ouverture de la session et

la nomination du bureau définitif, la présidence des chambres appartient à leurs doyens d'âge, assistés des plus jeunes membres, en qualité de secrétaires.

Les assemblés de la Révolution, celles de la Monarchie de juillet, la Constituante et la Législative de 1848 et 49, et le Corps législatif de l'Empire à partir de septembre 1869 ont successivement possédé ce droit. Au contraire, la Charte de 1814 laissait au roi la désignation du président de la chambre sur une liste de cinq candidats, et la Constitution de 1852 déférait à l'empereur la nomination du bureau du Corps législatif.

3° *Publicité des séances.* — Ce principe qui date de 1789 permet aux électeurs le contrôle des actes de leurs élus, il donne aux commettants le moyen de juger quel usage leur mandataire a fait de leur confiance.

On a cependant improuvé quelquefois la publicité des séances. On lui a fait deux reproches. D'abord, on craint qu'elles ne multiplient les délibérations d'apparat, et que la préoccupation de briller aux yeux du public ne fasse délaisser à quelques-uns les travaux plus modestes et plus sérieux. On a paru redouter ensuite qu'une pression extérieure ne fît quelquefois succomber une mesure utile mais impopulaire.

Ces dangers sont réels; mais il ne doivent pas faire renoncer aux avantages nombreux et incontestables de la publicité. Les délibérations d'apparat ne disparaîtront point, quel que soit le système adopté; on parle pour briller devant le peuple, on parlera pour briller devant ses collègues. Au lieu que les discussions législatives forment l'éducation politique du pays, la suppression de la publicité lui cachant l'état de ses

affaires, il s'en désintéressera. Un rhéteur facile promènera ses sophismes à travers le corps électoral, et le pays qui ne connaîtra pas la réfutation dont ils auront été l'objet, à qui manquera tout moyen de contrôle, les prendra pour l'expression sincère de la vérité. Les hommes de cœur se décourageront si, placés en face d'une majorité corrompue, ils ne peuvent pas prendre la nation à témoin de l'énergie et de l'insuffisance de leurs efforts. La corruption pénètrera d'autant plus facilement dans l'assemblée que ses délibérations seront plus secrètes et que le pays la supposera déjà corrompue. Enfin, s'il est possible qu'un préjugé populaire arrête l'éclosion d'une loi utile, combien d'autre part la publicité des séances n'a-t-elle pas empêché de lois mauvaises? Et cette loi qu'un préjugé combat, si la chambre la vote en secret, toutes les préventions subsisteront contre elle; si la chambre la discute au grand jour, la discussion révèlera la vérité et redressera l'opinion publique; si elle la repousse, les raisons des orateurs resteront, et restera comme elles et comme elles tombera sur le pays la réfutation du système opposé, et bientôt la loi reparaîtra, non pas combattue cette fois, mais appuyée de l'assentiment national. Le règlement des Chambres a, d'ailleurs, admis comme correctif quelles pourront se former en comité secret, à la demande d'un certain nombre de leurs membres. Ce nombre a varié de 5 à 100; il est actuellement de vingt membres, à la Chambre; et de cinq au Sénat. Cette demande n'entraîne pas le secret de plein droit, l'assemblée est maîtresse de ne pas le prononcer.

Cette publicité qui consiste dans l'admission du public aux séances n'est cependant pas la seule. Il en est une autre employée en même temps qu'elle et qui

est tout ensemble plus large et plus efficace. C'est la publicité par la voie de la presse. Dans chaque assemblée, une tribune est réservée aux journalistes, un compte-rendu analytique leur est distribué; enfin, par les soins du bureau, ce même compte-rendu est en outre adressé à toutes les communes.

Les assemblées possèdent encore deux autres droits qui ne figurent pas dans la constitution : 1° celui de faire leurs règlements ; 2° celui de procéder à des enquêtes.

1° Règlement. — Le règlement est la loi intérieure de l'assemblée. Il indique la façon dont les délibérations doivent être prises, la discipline qu'elle applique à ses membres, et contient même de véritables pénalités, comme l'amende et la privation de la liberté. Les peines prononcées contre un membre de l'assemblée en vertu du règlement ne sont susceptibles d'aucune voie de recours (Seine 24 février 1880).

Ce droit pour l'assemblée de faire son règlement découle de la nature des choses. Il n'a pas besoin d'être inscrit dans la loi. Notre Constitution l'a implicitement reconnu en renvoyant sur plusieurs points au règlement des chambres, par exemple en ce qui concerne le nombre des membres exigé pour la formation en comité secret. Les précédentes Constitutions l'avaient également proclamé, les unes en le limitant, les autres en créant certaines dispositions qu'elles y insséraient par avance.

2° Enquêtes parlementaires. — Chaque assemblée peut ouvrir une enquête parlementaire sur un fait ou un ensemble de faits, par exemple, sur des abus d'administration, sur l'état de l'agriculture, de l'industrie, et surtout sur les élections.

Ce droit nous vient d'Angleterre; le premier précédent que l'on en cite remonte à l'année 1689.

Chez nous, les enquêtes sont de date récente; on n'en connaît guère avant 1832. Elles découlent de la pratique du régime parlementaire et de la responsabilité ministérielle. Puisque chaque chambre peut à tout instant juger l'administration d'un cabinet il importe qu'elle puisse connaître tous ses actes.

Ce droit disparut en 1852, et ne reparut qu'en 1870, alors que l'empire voulut essayer de restaurer les institutions parlementaires.

Les enquêtes ont été jusqu'ici régies par la coutume. Elles ont donné lieu à plusieurs questions intéressantes. On s'est demandé : 1° s'il est permis aux commissaires enquêteurs de prendre communication des documents judiciaires et des pièces officielles; 2° s'ils entendent les déposants sous la foi du serment; 3° si les déposants sont assimilés aux témoins, c'est-à-dire frappés d'amende s'ils refusent de répondre à la citation, et d'autre part protégés par la loi dans leurs dépositions.

Ces questions ont soulevés des divergences. On admet en général que les enquêtes électorales aboutissant à une sorte de jugement, elles doivent offrir les mêmes garanties et la même sécurité aux témoins que les tribunaux ordinaires. Il en est tout différemment pour les autres enquêtes.

En Angleterre, on a commencé par entendre les déposants, sans aucune condition; en 1770, on décida qu'en matière électorale le serment leur serait déféré, et sous la reine Victoria cette condition fut étendue sans distinction à toutes les enquêtes parlementaires

SECTION VI.

CONFECTION DES LOIS.

Nous devons sur ce point distinguer les lois ordinaires et les lois de finances.

Lois ordinaires. — L'initiative des lois appartient concurrement au Président de la République et aux membres des deux Chambres.

Les propositions émanées de l'initiative du président s'appellent des projets de loi ; elles sont présentées par décret, signé du Président et contresigné par les ministres. On appelle propositions de loi celles qui viennent de l'initiative parlementaire et qui sont déposées en la forme indiquée par le règlement. Les projets et les propositions sont généralement précédés d'un exposé des motifs.

Confections des lois. — Les lois doivent être votées par les deux Chambres. Le pouvoir exécutif peut d'abord offrir ses projets à celle qu'il préfère ; mais une loi n'est parfaite qu'après avoir été acceptée dans les mêmes termes par les deux assemblées. En cas de conflit, la loi demeure en suspens, tant que les deux Chambres ne sont pas d'accord.

Quid si les pouvoirs de la Chambre expirent avant qu'un projet voté par elle ait été voté par le Sénat, ou si le Sénat, en le votant, a modifié le texte adopté par la Chambre ? Il doit être adopté par l'assemblée nouvelle ; car il ne s'est pas créé d'accord de volonté entre le Sénat et la Chambre ancienne. — Mais, se demande-t-on, la disposition de la Chambre dessaisit-elle le

Sénat? Il faut distinguer : S'il s'agit d'un projet de loi, comme il est contenu dans un décret et qu'il puise son existence dans un acte de l'exécutif, tant que le décret n'est pas rapporté, le projet subsite. S'il s'agit d'une proposition, elle disparaît avec la Chambre qui l'a vue naître.

Cependant, en 1880 le Sénat a décidé qu'il se considérerait comme saisi toutes les fois qu'une proposition aurait été l'objet d'un rapport.

En Angleterre, l'accord de volonté doit intervenir dans la même session, si non la loi est caduque.

Quant à la procédure que suivent les propositions, elle est indiquée dans le règlement. L'assemblée est divisée en bureaux, lesquels nomment des commissions d'initiative. Les propositions déposées sont renvoyées à ces commissions; elles sont l'objet d'un rapport. En cas de prise en considération une commission spéciale est nommée, et la discussion publique a lieu sur le rapport déposé au nom de cette dernière commission. Sauf le cas d'urgence, une proposition doit passer par trois délibérations. La déclaration d'urgence a pour résultat de dispenser une proposition de l'examen par la commission d'initiative; l'urgence proclamée sur une proposition réduit la discussion à une seule lecture.

Les projets du gouvernement ne vont point aux commissions d'initiative.

SECTION VII.

LOIS DE FINANCES.

Ce mot est susceptible de deux sens. Tantôt il exprime toute loi établissant une perception pécuniaire

au nom de l'Etat ou créant une dépense ; tantôt il désigne simplement la loi fixant le budget de l'Etat.

Le vote du budget est soumis à trois règles essentielles: 1° l'annualité du budget, en vertu de laquelle il n'est consenti que pour une seule année; 2° l'affectation des recettes à des dépenses précises. En Angleterre ce résultat fut acquis par l'acte d'appropriation sous Charles II. On sait par quelle série de variations successives on a dû passer pour y arriver en France ; 3° Le contrôle du Parlement. Quand le délai pour effectuer les dépenses est expiré, et que les comptes ont été vérifiés par les juridictions administratives et la Cour des comptes, il faut encore, pour qu'ils soient approuvés, une loi votée par le Parlement. Dans la pratique elle n'arrive guère que 6 à 7 ans après.

Les lois de finances doivent d'abord être présentées à la Chambre et votées par elle. (Art. 8. Loi du 24 février 1875.)

On s'est demandé, en présence de ce texte, quelle était l'étendue de droit du Sénat sur les lois de finances. Qu'il puisse diminuer, abroger même les crédits votés par la Chambre, on ne l'a jamais contesté. Mais peut-il rétablir un crédit supprimé ?

Cette question a donné lieu à de très vives controverses. On sait que la disposition qui nous occupe est empruntée à l'Angleterre. La Chambre des communes vote les subsides, la Chambre des lords n'intervient que pour donner la forme légale ; elle adopte ou rejette en bloc, mais elle n'a pas le droit d'amender. La Chambre des communes a même fortement blâmé en 1860 l'usage que la Chambre des lords venait de faire de son droit de rejet.

Deux interprétations se sont donc trouvées en pré-

sence. Les uns ont prétendu qu'il en allait en France comme en Angleterre et que la Chambre des députés avait la prépondérance dans le vote des lois de finances.

On a objecté contre cette interprétation que le précédent de l'Angleterre ne pouvait servir d'argument, puisqu'il est le produit d'une conception particulière. Or, dit-on, l'exemple de l'Angleterre écarté, nous rencontrons celui des Etats-Unis qui fait discuter et voter d'abord les lois de finances par les représentants, mais qui ne leur concède aucun droit supérieur à celui du Sénat. En France, la Chambre des pairs de la Monarchie et le Sénat de l'Empire, qui n'étaient point électifs, le possédaient ce droit d'amendement, comment en pourrait-on priver un Sénat électif ? Quel a d'ailleurs été le but, la pensée persistante de la Constitution et de ses auteurs ? Ç'a été de créer deux chambres avec des droits égaux, de manière à ce qu'elles puissent réciproquement se servir de contrepoids; et cette égalité, nous la rencontrons partout, dans chacune de nos dispositions constitutionnelles. L'institution d'un Sénat se trouve dans le projet déposé au nom de M. Thiers par M. Dufaure le 19 mai 1873; elle a été constamment réclamée par les principaux auteurs de la Constitution ; or, cette assemblée dont ils ont constamment soutenu la nécessité, est-il admissible qu'ils l'aient désarmée en ce qui touche des lois de finances et qu'ils ne lui aient laissé que le droit d'en rogner quelques articles ?

Mais, réplique-t-on, et ce fut la théorie de M. Gambetta dans la séance du 23 décembre 1876, que dit la Constitution ? Que les lois de finances doivent d'abord être portées devant la Chambre et votées par elle ? Eh bien, si le Sénat peut rétablir par exemple un crédit supprimé, il est en dehors du texte, car ce crédit n'a

point été voté par la Chambre. Le Sénat ne peut connaître que du budget qui lui est transmis par la Chambre, tout le reste est ignoré et, par rapport à lui, inexistant. Sinon, le droit concédé par la Constitution est un droit sans valeur.

Une autre théorie s'est fait jour quelques années plus tard. Elle tendait à établir un moyen terme, en accordant au Sénat le droit de relever les crédits portés au projet déposé par le gouvernement.

Il y a donc, comme on le voit, depuis 1876, une sorte de conflit latent entre les deux assemblés, la Chambre discutant sans cesse le droit d'amendement, et le Sénat le maintenant malgré tout.

Pour mettre un terme à cette situation on voulut, dans le projet de revision de 1884, fixer les droits de la Chambre et lui donner constitutionnellement le dernier mot en matière budgétaire. Cette proposition ne fut pas admise.

Les lois de finances ordinaires ont soulevé moins de débats, et le Sénat est demeuré assez facilement victorieux dans ses prétentions. Il est vrai que la priorité budgétaire donne à la Chambre le moyen de retarder le vote du budget jusqu'au dernier moment, ce qui fait que le Sénat n'ayant plus qu'un temps borné, pour échapper à l'inconvénient des douzièmes provisoires, les dispositions prises par la Chambre sont généralement approuvées.

En Angleterre les lois de finances sont soumises à deux règles qu'il est bon de connaître: 1° depuis 1866 la Chambre des communes a consigné dans son règlement l'abandon à la Couronne de toute initiative budgétaire; 2° au lieu de discuter et de voter intégralement le budget chaque année, les Anglais ont établi

ce qu'ils appellent le fonds consolidé. Ce sont les recettes qui portent sur des objets incontestés et qui composent les quatre cinquièmes du budget des recettes totales. Réciproquement il existe un grand nombre de dépenses auxquelles on ne peut guère toucher, et qui chaque année sont votées presque sans discussion. Les Anglais ont donc décidé que les recettes du fonds consolidé et les dépenses dont nous venons de parler figureraient sur le budget à titre permanent, tant qu'une loi nouvelle ne déciderait point le contraire.

SECTION VIII.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

La Constitution de 1875 repose sur la distinction du pouvoir constituant et du pouvoir législatif ; elle ne peut donc pas être modifiée comme une loi ordinaire.

Il existe deux moyens principaux de reviser une Constitution (nous ne parlons pas des revisions du premier et du second Empires qui se faisaient par le moyen du Sénat), ou bien l'on convoque une assemblée spéciale chargée de ce soin, ou bien l'on appelle le pouvoir législatif ordinaire, mais en lui imposant des conditions particulières.

La Constitution du 25 février a adopté ce dernier système. La revision est faite par les deux Chambres ; mais elles perdent leur individualité propre, pour former une assemblée unique, l'Assemblée nationale.

On a pensé qu'une revision, par la nature des questions qu'elle soulevait, laissait le pays dans l'attente

et pouvait nuire au mouvement des affaires. Lorsqu'il se produit un arrêt dans le mécanisme constitutionnel, il importe qu'il soit de courte durée. La délibération et le vote en commun ont pour effet d'accélérer les solutions, tandis que les délibérations séparées et la nécessité d'établir entre les deux Chambres un accord plus d'une fois lent à se produire les retarderaient infailliblement.

C'est cette assemblée nationale qui procède également à l'élection présidentielle. Mais elle a alors un caractère différent.

Procédure. — Les deux Chambres décident d'abord par délibérations séparées et à la majorité absolue des membres qui composent le nombre légal de chacune d'elle, qu'il y a lieu de procéder à la revision. Cette décision elles peuvent la prendre, soit de leur initiative propre, soit sur l'invitation du Président de la République. Pendant toute la durée des pouvoirs du maréchal de Mac-Mahon lui seul avait le droit de provoquer une revision.

Cette nécessité d'une délibération séparée a été imposée parce que si la revision une fois décidée il importe que les modifications constitutionnelles soient votées rapidement, il est aussi important qu'une élaboration lente et réfléchie préside au vote donnant ouverture à la revision. Cette déclaration concordante est l'acte fondamental de la procédure.

L'Assemblée nationale se réunit alors à Versailles. La Constitution avait fixé à Versailles le siège du gouvernement. Cette disposition était peu pratique. Elle rompait avec notre tradition nationale; elle présentait de grands désavantages puisque tous nos dépôts, nos

archives, en un mot le centre du mouvement politique et intellectuel se trouve à Paris. Aussi, dès l'année 1879 cet article était-il abrogé; et la loi du 22 juillet 1879 ramenait à Paris le pouvoir exécutif et les deux Chambres. On a cependant laissé subsister l'obligation pour l'Assemblée nationale de se réunir à Versailles.

Cette assemblée n'élit point son bureau; elle est présidée de droit par celui du Sénat.

Etendue de la revision. — Elle peut être totale ou partielle. Il était même permis de changer la forme du gouvernement. M. Paul Cottin avait demandé en 1875 qu'elle ne pût être mise en délibération. Mais l'assemblée avait passé outre, tenant essentiellement à réserver l'avenir. La revision du 14 août 1884 a fait disparaître cette clause. Au reste, il faut bien le dire, l'interdiction de discuter la forme du gouvernement n'a qu'une valeur purement théorique. L'Assemblée nationale une fois réunie pourrait si bon lui semblait changer le régime du pays, nonobstant cet article, en déclarant que l'assemblée précédente n'avait pas plus de droit qu'elle-même et par conséquent qu'elle n'a pu par avance limiter ses pouvoirs. Il lui serait même possible d'arriver à son but en respectant strictement la légalité la plus scrupuleuse par deux revisions successives, la première qui abrogerait l'article, la seconde qui changerait le gouvernement. Mais on a pensé qu'il était bon que la Constitution qui organisait un régime l'assurât au moins de sa propre durée.

Peut-il exister d'autres limitations? Oui, a-t-on dit. Les deux Chambres peuvent inscrire dans leurs délibérations les articles qu'elles veulent reviser. L'accord s'est formé sur ces articles, il n'existe pas au-delà; toute revision plus complète manquerait par consé-

quent de base. C'est d'ailleurs un principe de la plupart des Constitutions que toute revision doit être spéciale et limitée dans son objet. L'Assemblée nationale, il est vrai, constitue le suprême pouvoir politique, elle est maîtresse de la Constitution, elle peut l'abolir ou la confirmer; mais au point de vue juridique, l'on a toujours soigneusement distingué entre le pouvoir et le droit. La Cour de Cassation, par exemple, est au sommet de l'échelle judiciaire. Admettrait-on qu'elle s'avisât de changer le droit, et d'interprêter judaïquement la loi ? L'Assemblée nationale pourrait-elle discuter la République? Oui. Aurait-elle le droit de le faire? Non. Pourrait-elle changer son bureau ? incontestablement, et cependant un droit formel le lui interdit. Une règle est dépourvue de sanction, elle n'en existe pas moins comme règle ; pour vivre libre, il faut obéir à la loi, même quand elle n'est pas environnée de gendarmes. Les précédents sont conformes, et les différentes revisions qui ont eu lieu ont fait triompher cette interprétation.

Les partisans de la revision illimitée soutiennent au contraire que le vote des chambres ne peut en aucune façon désigner les articles à reviser. Il y a lieu à revision, ou il n'y a pas lieu. Voilà ce que doit porter la délibération. Tout le surplus est illégal, et l'Assemblée nationale peut n'en tenir aucun compte. Vainement voudrait-on par avance borner ses pouvoirs. Elle n'est pas tenue de se conformer à une interprétation qui transgresse la loi constitutionnelle. L'Assemblée nationale une fois réunie est maîtresse de son ordre du jour, elle donne à son activité les aliments qu'il lui convient. Sans doute il peut arriver dans la pratique qu'un certain nombre de députés et sénateurs s'engagent entre eux

en vue de certaines éventualités. Ces engagements les obligent, comme tous les hommes de bonne foi, mais ils obligent uniquement ceux qui les ont pris. De ce qu'ils décident qu'ils n'aborderont par un certain ordre de questions s'ensuit-il qu'il n'eussent pu les aborder ? L'abandon qu'ils font de leur droit n'est-il pas au contraire la preuve la plus éclatante de l'existence de leur droit?

Si la plupart des constitutions se placent dans l'hypothèse d'une revision limitée, c'est que leurs auteurs ont cru que leur œuvre était la dernière expression de la sagesse. Ils ont permis certaines modifications parce qu'ils n'ont pas voulu complètement garrotter le peuple; mais leur pensée était hostile à tout changement ; en donnant une constitution au pays, ils croyaient le doter d'un monument éternel. Il existe, il est vrai, des précédents contraires. Mais ces précédents sont le résultat non pas de l'interprétation de la loi, mais de transactions entre les deux Chambres. La seule fois, au contraire, où la question s'est posée sur son véritable terrain, lors de la proposition de revision formulée par M. Gambetta, le 26 janvier 1882, la Chambre, malgré M. Gambetta, proclama la souveraineté de l'Assemblée nationale.

Ces diverses tendances se sont manifestées à chaque proposition de revision, la première a toujours prévalu, non pas qu'elle ait été jugée plus constitutionnelle, mais parce que la majorité sénatoriale et la majorité législative se sont toujours préalablement accordées sur les points à mettre en discussion, et même, pourrait-on dire, sur les solutions à faire prévaloir.

CHAPITRE IX.

DU SÉNAT CONSTITUÉ EN HAUTE COUR.

La plupart des constitutions modernes ont établi que les crimes contre la sûreté de l'Etat devaient être appréciés par une juridiction exceptionnelle. On en a donné deux raisons : 1° il est des accusés dont la haute situation pourrait intimider les juridictions ordinaires, et les jeter hors des bornes de la justice. On pourrait craindre, dit M. Esmein, que tant que le gouvernement est fort, les juges ne subissent son influence en étant aussi indulgents pour ses amis que sévères pour ses ennemis, et que par contre, le jour où le gouvernement tomberait sous le coup d'une révolution, ils ne deviennent, de peur d'être englobés dans sa chute, les exécuteurs rigoureux des rancunes et des vengeances dictées par la passion populaire (1).

2° La haute situation de la juridiction fournit, prétend-on, plus de garanties aux accusés en permettant un examen plus impartial et plus dépouillé de passion. C'est ainsi qu'au moment du procès contre les ministres de Charles X, la juridiction de la Haute Cour fut indiquée comme étant la plus impartiale.

Composition de la Haute Cour. — Tantôt la Haute Cour est représentée par la Cour suprême de l'Etat,

(1) M. Esmein à son cours.

comme en Belgique, en Suisse, en Allemagne, dans les Pays-Bas, etc.

Tantôt elle forme une juridiction particulière composée d'éléments analogues, mais non pas identiques aux juridictions ordinaires. C'est alors une cour d'assises ayant pour jurés des notables ou des membres des corps électifs, et pour magistrats les membres les plus hauts de la magistrature. (Const. de 1791, an III, an VIII, 1848 et 1852). Enfin dans les pays qui vivent sous le régime des deux Chambres, la Chambre haute est ordinairement investie de ces fonctions. C'est le système de l'Angleterre, des Etats-Unis, celui qui a duré en France de 1815 à 1848 et qui a été repris par la constitution de 1875.

Compétence.— La Haute Cour juge le chef de l'Etat. Elle est alors saisie par une décision de la Chambre. Elle est la seule juridiction possible; elle est compétente quel que soit le crime.

Les ministres sont également ses justiciables pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. On s'est fréquemment demandé si dans ce cas cette juridiction était exclusive, comme dans le cas précédent, c'est à dire si aucune autre juridiction ne pouvait être saisie. Ici encore, c'est la Chambre qui décide la mise en accusation.

Enfin les attentats contre la sûreté de de l'Etat sont également jugés par la Haute Cour, quels que soient les prévenus. La Haute Cour est constituée par décret du Président rendu en Conseil des ministres. Cette juridiction n'est pas exclusive; il peut y avoir concurrence avec les tribunaux de droit commun. Si l'instruction

est commencée par la justice ordinaire, le Sénat peut-être saisi jusqu'à l'arrêt de renvoi.

Procédure. — Le décret convoquant la Haute Cour est rendu en audience publique. La Haute Cour est présidée par le président du Sénat ; le secrétaire général de la présidence fait les fonctions de greffier. Le ministère public est choisi par décret dans le parquet de la Cour de cassation ou de la Cour d'appel.

L'instruction est confiée à une commission de neuf membres, et cinq suppléants, élue au scrutin de liste chaque année au début de la session ordinaire. Cette commission nomme un président qui dirige l'instruction, elle examine le dossier, prend connaissance des pièces, reçoit les réquisitions du ministère public ainsi que les mémoires des défenseurs et des inculpés, et elle statue ensuite comme une chambre de mise en accusation ordinaire.

Si la commission des neuf a rendu un arrêt de mise en accusation, le ministère public rédige l'acte d'accusation, et la Haute Cour se réunit au jour fixé, en audience publique. Les Sénateurs qui sont parents ou alliés des accusés, les témoins, les membres du gouvernement ne siègent point, non plus que les membres de la commission des neuf qui sont récusés. Les Sénateurs ayant un motif de dispense sont admis à le faire valoir.

Après les débats en audience publique, en la forme établie pour toute autre matière par le code d'instruction criminelle, la Haute Cour se forme en chambre du conseil pour délibérer sur la culpabilité et sur la peine. La majorité absolue est nécessaire. Si, dans le vote sur la peine, trois tours de scrutin sont demeurés sans résultat, la peine la plus forte est écartée, et ainsi de suite.

L'arrêt est lu en audience publique. Il doit mentionner le nom des Sénateurs qui ont pris part aux travaux de la Haute Cour, car la présence de la moitié plus un est indispensable.

CHAPITRE X

LE CONSEIL D'ÉTAT.

Nous avons fréquemment rencontré le Conseil d'État dans l'examen que nous avons fait des constitutions précédentes. Nous l'avons vu reparaître quelque temps après l'abrogation des grands conseils de l'ancienne monarchie, grand conseil, conseil privé, etc. Tout puissant sous le premier Empire, presque oublié sous la Restauration, regagnant quelque importance avec la Monarchie de juillet, reconstitué sur de nouvelles bases par la Révolution de 48, reprenant avec l'Empire son rôle de collaborateur du chef de l'Etat, il est aujourd'hui investi de fonctions plus modestes, mais cependant considérables.

Après la chute de l'Empire, le Conseil d'Etat avait suivi le sort des institutions de ce régime. Un décret du gouvernement de la défense nationale du 15 septembre 1870 avait suspendu les pouvoirs de ses membres, et désigné pour les remplacer une commission provisoire composée de huit conseillers et dix maîtres de requêtes, et de douze auditeurs nommés par eux.

La loi du 24 mai 1872 réorganisa le Conseil d'Etat. Elle le faisait élire par l'Assemblée nationale. Enfin, la loi du 13 juillet 1889 et le décret du 2 août de la même

année ont donné au Conseil d'Etat la forme qu'il possède aujourd'hui.

Le Conseil d'Etat se compose de quatre sortes de membres : 1° Trente-deux conseillers en service ordinaire nommés et révoqués par décret du Président de la République rendu en conseil des ministres, et renouvelables par tiers tous les trois ans ; 2° Dix-huit conseillers en service extraordinaire, pris parmi les principaux fonctionnaires de l'Administration active, nommés et révoqués par simple décret du Président de la République, et perdant de droit leur titre de conseillers en quittant leurs fonctions ; 3° Trente maîtres des requêtes chargés de faire des rapports, plus un secrétaire général ayant rang de maître des requêtes ; 4° Trente-six auditeurs à savoir : douze de première classe, vingt-quatre de deuxième ; ces derniers, nommés au concours, et les auditeurs de première classe choisis par décret, parmi les auditeurs ou anciens auditeurs de deuxième classe.

Le Conseil d'Etat est présidé par le garde des sceaux, ou par un vice-président. Il se divise en cinq sections : 1° Contentieux ; 2° Législation, justice et affaires étrangères ; 3° Intérieur, cultes, instruction publique et beaux-arts ; 4° Finances, postes et télégraphes, marine guerre et colonies ; 5° Travaux publics, agriculture et commerce. Chacune d'elles possède un président spécial choisi parmi ses membres et nommé par décret.

Le Conseil d'Etat délibère soit en sections, soit en assemblée générale. Il a des attributions législatives, administratives et contentieuses. Dans les deux premiers cas son rôle est purement consultatif. En matière législative, il donne son avis sur les propositions émanées de l'initiative parlementaire qui lui

sont renvoyées par les chambres, ainsi que sur les projets de loi que le gouvernement porte à sa connaissance.

En matière administrative, son concours est tantôt obligatoire, tantôt facultatif. Le gouvernement est obligé de consulter le Conseil d'Etat pour tous les règlements d'administration publique et pour les décrets rendus en forme de règlements d'administration publique. En toute autre matière ses avis sont facultatifs.

Mais le vrai rôle du Conseil d'Etat se manifeste en matière contentieuse. Il agit alors comme assemblée judiciaire, et comme assemblée suprême. C'est devant lui que sont portés les pourvois contre les décisions des conseils de préfecture, contre les arrêtés des préfets susceptibles de recours au Conseil d'Etat. Il tranche les conflits de juridictions administratives, et juge les recours contre l'autorité administrative pour incompétence ou excès de pouvoir, etc.

Enfin le Conseil d'Etat est revêtu du droit de vérifier les pouvoirs des membres des conseils généraux. La loi de 1871 avait accordé ce droit aux conseils généraux, mais il leur fut repris quelques années plus tard, et depuis, bien que la proposition en ait été faite plusieurs fois, il ne leur a plus été rendu.

La procédure devant le Conseil d'Etat est dirigée par soixante avocats qui sont également avocats à la Cour de cassation. Ils remplissent l'office d'avocat et d'avoué et sont considérés comme de véritables officiers ministériels; ils doivent être présentés et agréés.

Tribunal des conflits. — Les conflits d'attributions entre les juridictions administratives et judiciaires sont jugés par un tribunal spécial appelé tribunal des

conflits. Il est présidé par le garde des sceaux et se compose de trois conseillers d'Etat élus par leurs collègues, et de deux autres membres et deux suppléants nommés par les précédents.

CHAPITRE XI.

ORGANISATION JUDICIAIRE.

NOTIONS HISTORIQUES.

L'organisation judiciaire actuelle, comme notre organisation administrative, remonte au Consulat. On sait ce qu'était la justice de l'ancien régime. Dans la nuit du 4 août 1789, l'Assemblée nationale prononça la suppression d'une partie des anciennes justices, la vénalité des offices fut abolie, et la gratuité de la justice décrétée.

Le 31 mars 1790, avant de discuter l'organisation judiciaire en elle-même, l'Assemblée Constituante arrêta un certain nombre de principes qui devraient la guider dans sa marche. Elle décida : 1° l'établissement de jurés au criminel; 2° l'élection des jurés par le peuple avec possibilité de réélection; 3° l'établissement de tribunaux sédentaires; 4° la création de deux degrés de juridictions en matière civile; 5° la création d'nn tribunal de cassation; 6° l'établissement de tribunaux de commerce (1).

La Constitution de l'an III confirme le principe de l'élection de la magistrature; elle établit un tribunal

(1) Voir plus loin les Constitutions de 1791 et 1793.

civil par département, et créa le système des appels circulaires. Au lieu qu'aujourd'hui les appels des tribunaux sont portés devant une Cour qui leur est supérieure on n'admettait pas alors la supériorité d'un juge sur un autre. On pensait que le juge qui décide le premier doit posséder autant d'expérience et de savoir que celui qui reverra sa sentence. Les appels d'un tribunal étaient portés devant un autre tribunal. Le jury était maintenu au criminel ; les appels des tribunaux correctionnels étaient portés devant les tribunaux criminels, la police judiciaire était confiée au directeur du jury, et l'on avait institué pour certains accusés une juridiction spéciale appelée la Haute Cour.

Avec le consulat, l'organisation judiciaire subit de nouvelles modifications. « La constitution du 22 frimaire an VIII et la loi organique du 27 ventôse an VIII nous conduisent, par les S.-C. des 16 thermidor an X et 28 floréal an XII, aux décrets de 1808, à la loi et au décret de 1810 qui renferment l'ensemble des dispositions constituant notre organisation judiciaire. Depuis il n'y a été apporté que certaines modifications peu nombreuses (1). »

Les principes sur lesquels on a basé cette organisation sont les suivants : 1° l'inamovibilité de la magistrature, destinée à assurer l'indépendance du juge en le garantissant contre une injuste révocation. Nous avons eu l'occasion de nous en expliquer. Il convient d'ajouter que l'on reproche encore à l'inamovibilité d'engourdir le magistrat qui ne peut plus déchoir, et de faire des juges un corps à part dans la nation, au lieu qu'ils

(1) FÉRAUD-GIRAUD. *Dictionnaire de la politique.* — Ces dates sont significatives.

devraient y être intimement mêlés, pour pouvoir connaître plus profondément les hommes et les choses 2° Obligation de juger. Ils doivent statuer sur toutes les constestations qui leur sont soumises: 3° Absence d'initiative. Ils ne doivent statuer que sur les affaires qui leur sont déférées et il ne doivent le faire que par des décisions spéciales et particulières et non par des décisions générales et réglementaires. « Ils ne doivent jamais substituer leur volonté à celle de la loi sous prétexte d'équité ou tout autre (1). »

En toute matière, excepté au criminel, il existe en général deux degrés de juridiction, sauf pour les affaires de médiocre importance. Les débats doivent toujours être publics, à moins qu'il ne s'agisse de causes qui par leur nature exigent le huis-clos, ce que le tribunal est chargé d'apprécier lui-même. La défense doit être libre, et enfin le juge en rendant sa décision doit la motiver, c'est-à-dire, la faire précéder de l'indication des raisons qui lui font adopter une solution plutôt qu'une autre, ainsi que de l'énoncé de la loi qu'il applique. Enfin, les juges sont payés par le trésor public et non par les plaideurs (2).

Notre organisation judiciaire comprend six sortes de juridictions : 1° juridictions civiles; 2° juridictions com-

(1) Féraud Giraud. *Ib.*

(2) « Les juges sont rétribués en France et dans la plupart des pays sur les fonds du trésor, et leur jugement est complètement désintéressé. Mais il ne s'ensuit pas que la justice soit gratuite. Elle est au contraire partout soumise à des taxes fiscales tellement élevées qu'elles équivalent souvent à un déni de justice. » Maurice Block. *Dictionnaire de la politique.* — M. Villiaumé dans son *Economie politique* évaluait à plus de 300 millions par an les sommes payées aux intermédiaires de la justice : avocats, avoués, huissiers, etc., sans parler des frais de justice proprement dits.

merciales; 3° juridictions criminelles; 4° juridictions administratives; 5° juridictions militaires; 6° juridictions politiques.

SECTION I.

JURIDICTIONS CIVILES.

§ 1. **Justices de paix.** — A la base de notre organisation judiciaire figurent les justices de paix. On en doit l'établissement à l'Assemblée Constituante qui pensa que l'on empêcherait l'éclosion de bien des procès, si avant toute démarche contentieuse les parties étaient appelées à s'expliquer devant un homme désintéressé, honorable et estimé de tous. Le principe de l'institution des juges de paix fut donc le désir de prévenir les débats judiciaires.

Cette mission leur est restée. Aucune demande ne peut être portée en justice, même quand l'affaire est du ressort du juge de paix, si elle n'a été précédée d'une citation en conciliation. Toutefois on peut en être dispensé en cas d'urgence. Ces dispenses ont même fini par être la règle devant certains tribunaux, et il est fréquemment arrivé dans la pratique que le préliminaire de conciliation a été supprimé pour des affaires réputées urgentes qui ont duré des mois et des mois, pour ne pas dire des années. L'article 49 du Code de procédure énumère encore un certain nombre d'affaires dispensées de cette première démarche.

Le juge de paix est en outre investi de fonctions judiciaires.

Il juge les contraventions de simple police et peut prononcer des amendes de 1 à 15 francs et même un emprisonnement de 1 à 5 jours. Au civil, il juge les

affaires personnelles et mobilières jusqu'à 100 francs, sans appel et 200 francs avec appel ; dans certains cas sa compétence est plus étendue encore. Il statue en dernier ressort, sauf pourvoi à la Cour de cassation, sur l'inscription et la radiation des électeurs prononcées par les commissions municipales, etc., etc.

Il est officier de police judiciaire et assiste le procureur de la République dans la recherche des actes délictueux. Enfin il préside les conseils de famille, procède à l'apposition et à la levée des scellés en cas de décès, reçoit les déclarations d'adoption et d'émancipation, délivre des actes de notoriété etc., etc. (1)

Chaque canton est pourvu d'une justice de paix ; à Paris et dans quelques autres villes divisées en arrondissements, il existe un juge de paix par arrondissement. Les juges de paix ainsi que leurs suppléants sont nommés par le Président de la République ; ils doivent être âgés de trente ans, c'est la seule condition requise. Ils sont amovibles.

§ 2. **Tribunaux de première instance.** — Il existe dans chaque arrondissement un tribunal de première instance. Par exception, le département de la Seine ne possède qu'un seul tribunal, qui siège à Paris, comprend onze chambres, et porte le nom de tribunal civil de la Seine.

Ces tribunaux se composent d'un président, d'un ou plusieurs vice-présidents, là où la nécessité des affaires impose l'établissement de plusieurs chambres, de juges

(1) La Chambre est actuellement saisie d'un projet de loi adopté en première lecture, qui étend la compétence des juges de paix et pose certaines conditions à leur nomination.

et de juges suppléants. Ces magistrats sont nommés par décret et sont inamovibles. Ils ne peuvent être déplacés, s'ils n'y consentent, sans l'assentiment du Conseil supérieur de la magistrature composé de la Cour de cassation jugeant toutes chambres réunies. Ce déplament, même dans ce cas, ne doit entraîner aucun changement de fonctions, aucune diminution de classe, ni de traitement.

Le ministère public est représenté par un procureur de la République et par un ou plusieurs substituts, nommés les uns et les autres par décret. Ils ne sont pas inamovibles.

Les tribunaux de première instance, exception faite pour celui de la Seine qui forme une classe à part, sont divisés en trois classes : première classe : ceux qui siègent dans une ville de plus de 80,000 habitants, plus les tribunaux de Nice et de Versailles ; deuxième classe ceux qui siègent dans une ville de plus de 20,000 habitants, et le tribunal de Chambéry ; enfin la troisième classe (1).

(1) Il est difficile de justifier une pareille hiérarchie. Si la justice doit être partout la même, tous les juges doivent être égaux les uns aux autres. Pourquoi et en quoi le juge d'Amiens est-il le supérieur du juge de Péronne? Le procès de l'habitant de Péronne n'exige-t-il pas autant de probité, de capacité et de lumières que celui de l'habitant d'Amiens? Dira-t-on que la vie est plus chère à Amiens qu'à Péronne ? D'accord. Mais on peut ajouter au traitement du magistrat, traitement, il faut le dire, presque toujours insuffisant (car le moindre percepteur de village est mieux rétribué qu'un président de tribunal), une indemnité proportionnelle au nombre des habitants des villes où ils siègent. Mais la hiérarchie des tribunaux c'est le moyen par le gouvernement d'avoir la haute main sur les juges et quelle que soit l'indépendance des juges cela est fâcheux.

Dans les tribunaux divisés en plusieurs chambres, il existe autant de vice-présidents que de chambres, moins une.

Compétence. — Au civil, ils statuent sur les appels de justice de paix, ils jugent sans appel toutes les actions personnelles et mobilières jusqu'à 1,500 fr. au principal, et les actions immobilières jusqu'à 60 fr. de revenu. Pour les actions d'une valeur supérieure, ils jugent à charge d'appel (1).

Dans les arrondissements où n'existent point les tribunaux de commerce ils statuent également en matière

(1) « L'appel des jugements était connu des anciens ; mais en France il doit son origine au système féodal. Cette institution sans motif raisonnable puisque rien ne prouve que le second jugement serait meilleur que le premier, semble n'avoir jamais pu être calculée que sous des rapports politiques : comme institution judiciaire elle est absurde... Ce système consiste à établir deux classes de procès, ceux qui vont à une telle somme et ceux qui excèdent cette somme, à permettre à certains tribunaux de juger les premiers en dernier ressort, et les autres sous la condition de l'appel : d'introduire deux degrés de juridiction pour les uns et un seul pour les autres. Ici, messieurs, vous me prévenez sans doute, et vous demandez si les contestations ne sont pas toujours en raison des fortunes : si un procès de 600 livres n'intéresse pas au moins autant un homme pauvre qu'un procès de 50,000 livres un homme riche, s'il ne l'intéresse pas même plus, parce qu'entre le nécessaire et le superflu il y a une distance incommensurable. Enfin, vous demandez s'il y a deux justices, une pour le pauvre, l'autre pour le riche (*a*), si ce dernier déjà favorisé par la nature et la société a acquis par là plus de droits à ses égards, à sa sollicitude, que l'homme que la société paraît avoir disgracié, et qui, dans le partage des biens et des maux de l'humanité, semble avoir vu ceux-ci dans son lot. » ADRIEN DUPORT *à la Constituante*. (Séance du 29 mars 1790).

(*a*). Si cela est, amenons le riche à la justice du pauvre, et non celui-ci à la justice du riche... (Note de l'orateur.)

commerciale. Ils jugent les actions relatives à la perception des contributions directes, et enfin, en matière correctionnelle ils connaissent des appels de simple police et de tous les délits (1), à l'exception de certains délits de presse réservés à la compétence des cours d'assises, et des contraventions aux règlements de grande voirie déférées aux Conseils de préfecture.

Les jugements sont rendus par des magistrats délibérant en nombre impair, trois au moins. Lorsque les membres d'un tribunal siégeant dans une affaire se trouvent en nombre pair le dernier des juges dans l'ordre du tableau devra s'abstenir, à peine de nullité.

§ 3. **Cours d'appel.** — Elles sont au nombre de vingt-six. A l'exception de la Cour de Paris qui forme une classe particulière, toutes les autres Cours sont assimilées. Elles sont composées d'un premier président, de présidents de chambres et de conseillers, et divisées en chambres. Toute cour d'appel doit avoir au moins une chambre civile, une chambre pour les appels de police de correctionnelle, et une chambre des mises en accusation qui statue, en cas de crime, sur le renvoi des accusés en cour d'assises.

Les membres du ministère public auprès de chaque

(1) J'ai étudié ce Code pénal avec lequel jusqu'à présent je n'avais eu, je le reconnais, de relations d'aucune sorte (On rit). Et s'il faut que je le dise en passant, le sentiment qu'il m'a inspiré n'est pas très voisin de l'admiration. Je le trouve mal conçu : tantôt trop dur et quelquefois trop doux; jamais un principe philosophique ne s'y fait jour (Exclamations). Sur trois éléments qui doivent constituer la peine, à savoir : le châtiment, l'amélioration et la réparation, celui qui apparaît seul, c'est le châtiment, je le regrette. — JULES SIMON. *La Politique Radicale.* Discours sur les coalitions.

Cour sont le procureur général, les avocats généraux et les substituts du procureur général.

Les décisions des tribunaux s'appellent des jugements, celles des Cours, des arrêts. Les arrêts sont rendus par un nombre impair de magistrats, cinq au moins, président compris. Pour les causes qui sont jugées en audience solennelle, le nombre des magistrats doit être de neuf au moins. Lorsque, dans une affaire, les magistrats sont en nombre pair, le dernier des conseillers dans l'ordre du tableau doit s'abstenir.

Compétence. — Les Cours d'appel jugent en dernier ressort les appels des juridictions immédiatement inférieures : Tribunaux civils ou correctionnels, tribunaux de commerce, etc. Elles jugent en outre comme juridiction de premier ressort et sans appel les actes délictueux commis par certains fonctionnaires et certains dignitaires. Elles jugent tantôt en audience ordinaire, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'une simple chambre, tantôt en audience solennelle, tantôt en assemblée générale. Toutes les questions concernant l'état des personnes sont jugées en audience solennelle.

§ 4. **Cour de Cassation.** — La Cour de cassation n'est pas un tribunal d'appel. Sa juridiction ne s'exerce que sur les décisions judiciaires définitives. Elle n'a d'autre objet que de réformer les interprétations erronées de la loi. Elle ne s'occupe et ne peut s'occuper sous aucun prétexte de la question de fait ; la question de droit seule l'intéresse. Elle n'a pas à se demander si en condamnant Paul les tribunaux ont condamné un innocent, ce n'est pas son affaire ; mais si la loi appliquée à Paul est bien celle qui punit le fait qu'il a commis ou qu'il est censé avoir commis. Par exem-

ple, Paul est accusé d'avoir battu Pierre et de lui avoir occasionné une incapacité de travail de plus de vingt jours. Le tribunal a acquitté, la cour, sur appel du ministère public, a condamné Paul, malgré un alibi prouvé, et malgré tous les témoignages, à l'emprisonnement par application de l'article 309. Pourvoi en cassation. Paul rassemble de nouveaux témoins, Pierre lui-même, rappelant sa mémoire, affirme qu'il s'est trompé. La Cour de cassation n'a à s'occuper ni de ces éléments nouveaux, ni des éléments anciens, la question qui se pose à elle est la suivante : A supposer que Paul soit coupable, est-ce l'art. 309 qui était applicable et les formalités extérieures requises par la loi ont-elles été respectées ? Si oui, quand même l'innocence de Paul serait plus claire que le jour, l'arrêt rendu contre lui n'en sera pas moins maintenu dans toute sa rigueur (1). Il en est de même au civil. Si au contraire la loi a été mal interprété, ou si l'une des formalités prescrites a été négligée la Cour casse et renvoie non pas devant le tribunal qui a jugé, mais devant un tribunal du même ordre. Si le jugement a été cassé pour une fausse interprétation de la loi, et que le second tribunal interprête et juge comme le premier, sur un second pourvoi l'affaire revient encore devant la Cour qui statue alors toutes chambres réunies. Si une nouvelle cassation est prononcée, la décision est renvoyée à un troisième tribunal qui doit, *sur le point de droit*, conformer sa décision à l'arrêt de la Cour.

La partie qui succombe dans son recours est condamnée à une amende de cent cinquante francs, plus

(1) Décret du 1er décembre 1790 : « Sous aucun prétexte, et dans aucun cas, elle ne pourra connaitre du fond des affaires. »

les décimes supplémentaires (187 fr. 50). Cette amende doit être consignée, sous peine de déchéance, avant l'examen du pourvoi. Sont néanmoins dispensés de cette consignation : 1° les condamnés à une peine emportant privation de la liberté ; 2° les personnes qui payent moins de six francs de contribution et qui fournissent en outre un certificat du maire de leur commune constatant qu'elles sont dans un état d'indigence absolue qui les empêche de consigner l'amende.

La Cour de cassation se compose d'un premier président qui préside d'ordinaire la chambre civile, de trois présidents et de quarante cinq conseillers. Les membres de la Cour de cassation sont inamovibles. Le ministère public comprend un procureur général et six avocats généraux. La Cour se divise en trois chambres : la chambre des requêtes qui statue sur l'admissibilité ou le rejet des pourvois civils ; la chambre civile qui prononce définitivement sur les pourvois admis par la chambre des requêtes ; et la chambre correctionnelle qui juge les pourvois en matières criminelle, correctionnelle et de simple police, sans qu'ils soient soumis à l'examen préalable de la chambre des requêtes.

La Cour de cassation compose le conseil supérieur de la magistrature, et peut prononcer à ce titre des peines disciplinaires contre les magistrats qui lui sont déférés. Elle ne peut statuer en cette qualité que toutes chambres réunies.

SECTION II.

JURIDICTIONS COMMERCIALES.

§ 1. **Tribunaux de commerce.** — Les contestations relatives aux actes de commerce sont jugées en géné-

ral par des tribunaux spéciaux. Ce sont les tribunaux de commerce. Quand il n'en existe point, les tribunaux civils sont compétents.

Les tribunaux de commerce sont établis dans les centres industriels et commerçants. L'arrondissement de chaque tribunal de commerce est le même que celui du tribunal civil dans le ressort duquel il est placé, et s'il se trouve plusieurs tribunaux de commerce dans le ressort d'un seul tribunal civil, il leur est assigné des circonscriptions particulières.

Chaque tribunal est composé d'un président, de juges et de juges suppléants. Le nombre des juges ne peut être inférieur à deux, non compris le président; il est fixé ainsi que celui des suppléants par un règlement d'administration publique.

Les jugements des tribunaux de commerce sont rendus par trois juges au moins; un juge titulaire doit nécessairement faire partie du tribunal à peine de nullité.

1° *Electorat*. — Les membres des tribunaux de commerce sont nommés à l'élection par un corps électoral composé de tous les citoyens français commerçants patentés ou associés en nom collectif depuis cinq ans au moins, les capitaines au long cours et les maîtres de cabotage ayant commandé des bâtiments pendant cinq ans, les directeurs des compagnies françaises anonymes de finances, de commerce et d'industrie, agents de change et courtiers d'assurances maritimes, courtiers de marchandises et courtiers interprètes et conducteurs de navires institués en vertu des articles 77, 79 et 80 du Code de commerce, les uns et les autres après cinq années d'exercice, et tous, sans exception,

devant être domiciliés depuis cinq ans au moins dans le ressort du tribunal. Sont également électeurs dans leur ressort, les membres anciens ou en exercice des tribunaux et des chambres de commerce, des chambres consultatives des Arts et Manufactures, les présidents anciens ou en exercice des conseils de prudhommes. Toutefois sont exclus, tous les individus privés du droit de vote dans les élections politiques.

2° *Eligibilité*. — Sont éligibles aux fonctions de président, de juge et de juge-suppléant tous les électeurs commerciaux âgés de trente ans, et les anciens commerçants français ayant exercé leur profession pendant cinq ans au moins dans l'arrondissement et y résidant. Toutefois, nul ne peut être élu président s'il n'a été deux ans juge titulaire, ni juge, s'il n'a été un an juge suppléant.

Les fonctions des membres des tribunaux de commerce sont purement honorifiques.

Compétences. — Les tribunaux de commerce jugent en premier ressort de toutes les contestations commerciales quelle qu'en soit l'importance, et en dernier ressort jusqu'à 1500 francs. Ils jugent en outre l'appel des décisions des prud'hommes au-delà de 200 francs (1).

§ 2. **Conseil des prud'hommes**. — Les conseils des prud'hommes ont pour objet de juger les difficultés qui s'élèvent entre les patrons et leurs ouvriers à l'occasion

(1) Le plus ancien tribunal de commerce de France, celui de Paris, fut établi en 1563, parce que les commerçants désiraient être jugés « d'après la bonne foi, non d'après la subtilité des lois et ordonnances. » — COURCELLE-SENEUIL. *Economie politique*.

de leurs travaux. Ils sont composés de prud'hommes patrons et de prud'hommes ouvriers, nommés à l'élection, les premiers par les patrons et les autres par les ouvriers et pris parmi eux. Lorsque le président du conseil est un patron, le vice-président doit être un ouvrier et réciproquement.

Leurs attributions sont des attributions de conciliation et des attributions contentieuses.

Une audience au moins par semaine doit être consacrée aux conciliations. Elle est tenue en *bureau particulier* par deux membres, l'un patron, l'autre ouvrier.

Si la conciliation n'aboutit pas, l'affaire est renvoyée, pour être jugée, au bureau général composé indépendemment du président et du vice-président, d'un nombre égal de prud'hommes patrons et de prud'hommes ouvriers. Ce nombre est au moins de deux prud'hommes patrons et de deux prud'hommes ouvriers quel que soit celui des membres dont se compose le conseil. Il statue en dernier ressort jusqu'à deux cents francs, et à charge d'appel devant le Tribunal de commerce pour les sommes supérieures.

SECTION III.

JURIDICTIONS CRIMINELLES.

On doit comprendre sous ce titre les tribunaux de simple police, les tribunaux correctionnels, ainsi que les cours d'appel jugeant correctionnellement. Nous avons déjà rencontré ces différentes juridictions, restent les Cours d'assises.

Cours d'assises. — Dans chaque département, gé-

néralement au chef-lieu, siège tous les trois mois une Cour d'assises chargée de juger : 1° les personnes accusées de crimes et renvoyées devant elle par la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel; 2° certains délits de presse. En cas d'urgence des sessions supplémentaires peuvent avoir lieu. A Paris où la Cour d'assises est permanente, il existe deux sessions par mois, de quinze jours chacune.

Le Tribunal d'assises se compose de deux éléments différents : 1° Le jury qui reconnaît le fait; 2° La cour qui applique la loi.

1° *Jury.* — Le jury est tiré au sort d'après une liste dressée chaque année. Pour pouvoir être juré il faut jouir de ses droits civils, politiques et de famille et n'être pas dans certains cas d'incapacité ou d'incompatibilité.

Composition du jury. — La liste des jurés de chaque session se compose de trente-six noms et de quatre jurés supplémentaires. Le jury de chaque affaire est tiré au sort sur cette liste, l'accusé a le droit de récuser douze jurés, sans alléguer de motif, le ministère public a le même droit; le jury définitif doit se composer de douze membres. Il prononce sur la question de fait et en cas de condamnation, sur les circonstances atténuantes.

2° *La Cour* se compose de trois magistrats, trois conseillers dont un faisant fonction de président au siège de la Cour d'appel, et dans les autres départements soit aussi trois conseillers, soit plus généralement un conseiller président et deux assesseurs pris parmi les membres du tribunal.

Les fonctions du ministère public sont remplies au siège de la Cour par le procureur général, ou ses avocats généraux, ou ses substituts, dans les autres endroits par le parquet du tribunal.

Le président dirige les débats et a la police de l'audience. Quand le jury a décidé, la Cour prononce conformément à la sentence, et, le cas échéant, statue sur les dommages-intérêts.

SECTION IV.

JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.

Le jugement des matières administratives a été réservé à certaines autorités dont nous avons à déterminer la compétence. Nous nous sommes déjà occupés du *Conseil d'Etat*, il nous reste à voir les autres juridictions.

1° **Les ministres** sont chargés de statuer sur la liquidation des pensions et créances contre l'État, et sur les difficultés relatives à l'interprétation et à l'exécution des marchés et fournitures faits au gouvernement. Toutefois on a soutenu et des auteurs compétents soutiennent encore que c'est à tort que les ministres sont cités comme ayant une juridiction propre, ils n'agiraient dans ce cas que comme administrateurs, d'autres font au contraire de la juridiction des ministres la juridiction administrative ordinaire.

2° **Les Conseils de Préfecture** forment le tribunal administratif par excellence et jugent notamment en matière d'élections, d'impôts indirects, pour les demandes en décharge et en réduction, en matière de travaux publics, de grande voirie, etc., etc.

3° **Le préfet** exerce encore certaines attributions contentieuses.

4° Enfin, la **Cour des comptes** prononce en appel ou en premier ressort, suivant les cas, sur la gestion des comptables en deniers, sauf pourvoi au Conseil d'Etat pour violation de la loi, incompétence et excès de pouvoir.

SECTION V.

JURIDICTIONS MILITAIRES.

La justice militaire est rendue : 1° par des conseils de guerre ; 2° par des conseils de revision. Des prévotés sont en outre établies aux armées dans certains cas déterminés (1).

1° **Conseils de guerre.** — Il existe un conseil de guerre permanent au chef-lieu de chacune des circonscriptions militaires territoriales (2). Le conseil de guerre est composé d'un colonel ou d'un lieutenant-colonel président et de six juges savoir : un chef de bataillon ou chef d'escadron ou major. — Deux capitaines. — Un lieutenant. — Un sous-lieutenant. — Un sous-officier. Si une affaire paraît même de nature à entraîner de longs débats et à durer plusieurs audiences, le Ministre de la guerre, ou le général commandant la division peut désigner dans chaque catégorie ou grade devant composer le conseil de guerre, un ou deux juges supplémentaires.

Il y a près de chaque conseil de guerre un commissaire du gouvernement, un rapporteur et un greffier.

(1) Loi du 9 juin 1857.
(2) Par exception, Paris en possède trois et Lyon deux.

Le président et les juges sont nommés par le général commandant la division ; les commissaires du gouvernement et les rapporteurs sont nommés par le ministre.

Tout accusé doit être jugé par ses égaux ou ses supérieurs, jamais par ses inférieurs. La composition du conseil est donc variable selon le grade de l'accusé. Pour juger un général de division ou un maréchal de France, les maréchaux et les généraux de division sont appelés, suivant l'ordre de l'ancienneté, à siéger dans le conseil de guerre, à moins d'empêchement admis par le ministre de la guerre. A défaut d'un nombre suffisant de maréchaux, sont appelés par leur rang d'ancienneté : 1° des amiraux ; 2° des officiers généraux ayant commandé en chef devant l'ennemi. Le président est choisi parmi les maréchaux, ou à défaut parmi les juges désignés dans les deux catégories précédentes. Les fonctions de commissaire de gouvernement peuvent être remplies par un général de division et celles de rapporteur sont exercées par un officier général.

Compétence. — Tout individu appartenant à l'armée en vertu soit de la loi du recrutement, soit d'un brevet ou d'une commission, est justiciable des conseils de guerre. La compétence générale des conseils de guerre résulte non seulement de la présence au corps, mais aussi de la position légale d'activité et de la présence sur les contrôles de l'armée. Les prisonniers de guerre sont aussi leurs justiciables. Toutefois les crimes et délits de droit commun, commis par les militaires en congé renouvelable, sont punis par les tribunaux ordinaires.

Procédure. — La police militaire est exercée sous l'autorité du général commandant la division : 1° par

les adjudants de place ; 2° par les officiers, sous-officiers et commandants de brigade de gendarmerie ; 3° par les chefs de poste ; 4° par les gardes de l'artillerie et du génie ; 5° par les rapporteurs près les conseils de guerre en cas de flagrant délit.

Hors le cas de flagrant délit, tout militaire ou tout individu justiciable des conseils de guerre, en activité de service, inculpé d'un crime ou d'un délit, ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordre de ses supérieurs.

La poursuite ne peut avoir lieu sans un ordre d'informer donné par le général commandant la division, soit d'office, soit autrement ; s'il s'agit d'un colonel, officier général ou maréchal de France, l'ordre est donné par le Ministre de la guerre.

L'ordre d'informer est adressé au commissaire du gouvernement, lequel transmet toutes les pièces au rapporteur. Le rapporteur joue le rôle de juge d'instruction et dirige toute l'affaire. L'instruction terminée, il adresse son rapport et toutes les pièces au commissaire du gouvernement qui les transmet, avec ses conclusions, au général commandant la division qui rend une ordonnance de non-lieu ou renvoie devant le conseil de guerre. Trois jours au moins avant la comparution de l'accusé, l'ordre de mise en jugement lui est notifié, ainsi que la désignation du fait qui lui est reproché, l'indication du texte de loi, et la liste des témoins. L'accusé doit être en outre averti, à peine de nullité, de se choisir un défenseur, sinon il lui en est désigné un d'office.

L'audience est publique, à moins que le conseil n'ordonne le huis-clos. Le président dirige les débats. Quand les débats sont terminés, le conseil se retire en chambre du conseil. Le président prend les voix en

commençant par le grade inférieur; il opine le dernier. Le jugement est prononcé en séance publique.

§ 2. **Conseils de revision.** — Les conseils de revision sont chargés de revoir les décisions des conseils de guerre qui ont été l'objet d'un pourvoi. Ils ont des attributions semblables à celles de la Cour de cassation. Ils ne constituent pas une Cour d'appel, et ne connaissent pas le fond des affaires, ils ne jugent que les vices de forme.

Leur décision, comme celle des conseils de guerre peut, sauf exception, être déférée à la Cour de cassation, mais seulement pour incompétence.

En cas d'annulation par le conseil de revision, si l'annulation est prononcée pour incompétence, l'affaire est renvoyée devant la juridiction compétente. Si pour une autre cause, devant un autre conseil de guerre.

Quid en cas de cassation ? — Si l'annulation a été prononcée pour inobservation des formes, la procédure est recommencée à partir du premier acte nul. Il est procédé à de nouveaux débats. Néanmoins si l'annulation n'est prononcée que pour fausse application de la peine aux faits dont l'accusé a été déclaré coupable, la déclaration de culpabilité est maintenue, et l'affaire n'est renvoyée devant le nouveau conseil de guerre que pour l'application de la peine (1).

§ 3. **Les Prévôtés** ont juridiction : 1° sur les vivandiers, vivandières, cantiniers, cantinières, blanchisseuses, marchands, domestiques et toute personne à la suite de l'armée, à la suite de permission. — 2° Sur les

(1) Il existe en France deux conseils de revision, un à Paris, l'autre à Lyon, et deux en Algérie.

vagabonds et gens sans aveu. — 3° Sur les prisonniers de guerre qui ne sont pas officiers.

Elles connaissent à l'égard des individus ci-dessus désignés dans l'étendue de leur ressort : 1° des contraventions de police commises par les militaires; 2° des infractions aux règlements relatifs à la discipline; 3° de toute infraction dont la peine ne peut excéder six mois d'emprisonnement et 200 fr. d'amende ou l'une de ces peines; 4° des demandes en dommages-intérêts qui n'excèdent pas 150 francs lorsqu'elles se rattachent à une infraction de leur compétence.

Procédure. — Les prévôtés sont saisies par le renvoi que leur fait l'autorité militaire, ou par les plaintes de la partie lésée. Dans le cas de flagrant délit, ou même en cas d'urgence, elles peuvent procéder d'office.

Les prévenus sont amenés devant la prévôté qui juge publiquement. La partie plaignante expose sa demande. Les témoins prêtent serment. Les prévenus présentent leur défense. Le jugement est motivé ; il est signé par le prévôt et par le greffier ; il est exécutoire sur minute. Les décisions des prévôts ne sont susceptibles d'aucun recours.

En temps de guerre, il y a encore des conseils de guerre et des conseils de revision aux armées ; et des conseils de guerre dans les villes investies et assiégées.

SECTION VI.

JURIDICTION POLITIQUE.

Il s'agit ici de la Haute Cour dont nous avons déjà décrit la composition, la compétence et le fonctionnement.

CHAPITRE XII.

DROITS DU CITOYEN OU DROIT PUBLIC.

SECTION I.

NOTIONS GÉNÉRALES.

Il est certain droits qui sont entrés dans le domaine public. Toutes nos constitutions les ont successivement reconnus, les unes dans des déclarations solennelles, les autres sous forme de droits garantis. Cela ne signifie point qu'il n'ait jamais été porté atteinte à ces principes. Il est fréquemment arrivé au contraire qu'une garantie formelle était suivie de modifications ou de restrictions qui l'anéantissaient. Mais on peut dire que ces restrictions qui témoignaient de la répugnance du législateur pour ces droits témoignaient également de l'affection que leur portait le pays.

La Constitution de 1875 a sur ce point dérogé aux précédents. Elle ne contient dans aucune de ses parties aucune déclaration ni aucune garantie de droits. Est-ce à dire qu'elle en conteste l'existence? En aucune façon. Si elle est muette sur ces droits c'est qu'elle fut l'œuvre d'une assemblée au déclin de sa carrière et à laquelle le cri public reprochait sans cesse son existence. La Constitution fut le fruit de concessions réciproques.

On risquait à discuter des préambules de laisser s'écouler un temps précieux et de créer des contestations sans fin autour de la proclamation de chaque droit. Etait-il d'ailleurs bien nécessaire de les proclamer? Toutes les constitutions précédentes leur ont rendu hommage. Il s'est créé une longue prescription en leur faveur; le fait et le droit sont d'accord pour les protéger; ils n'ont nullement besoin d'un acte constitutionnel pour exister. Le législateur ne les déclare pas parce qu'il les suppose et parce qu'il sait qu'une déclaration est inutile. Ils forment le fonds permanent du droit constitutionnel moderne (1).

Il faut cependant remarquer qu'il ne suffit pas qu'un droit soit reconnu en principe à un citoyen pour qu'il puisse en user sans limite. Il peut être restreint : 1° par des nécessités d'ordre public; 2° par l'exercice du droit des autres. Le législateur en reconnaissant les droits a donc retenu pour lui la plupart du temps le pouvoir de les réglementer.

Il faut encore observer qu'en France, si les droits solennellement proclamés sont contredits par une loi nouvelle, cette loi sera appliquée par les tribunaux, nonobstant les déclarations de principes. Dans la Confédération Helvétique il n'en n'est pas tout à fait ainsi; les citoyens, il est vrai, n'ont aucun recours direct contre

(1) Aucune société n'est libre quel que puisse être son gouvernement, si ces libertés n'y sont pas, à tout prendre, respectées; et aucune n'est complètement libre, si ces libertés n'y existent pas d'une façon absolue et sans réserve. L'espèce humaine gagne plus à laisser chaque homme vivre comme bon lui semble, qu'à l'obliger à vivre comme bon semblera aux autres. — JOHN STUART-MILL, *de la Liberté*.

les lois fédérales, mais le tribunal suprême peut les annuler (1),

Aux États-Unis les tribunaux ont le devoir de refuser d'appliquer toute loi qui blesse les droits reconnus. « Le Congrès, disent les Américains, n'a le pouvoir législatif que par la volonté de la nation. Elle leur a donné certains droits, elle s'est réservé les autres; si donc les représentants portent atteinte à ces droits réservés, ils outrepassent les bornes de leur mandat, ils légifèrent en dehors de leur compétence. La loi qu'ils font est aussi nulle que si elle était délibérée par un pareil nombre de simple citoyens. Les juges n'ont donc pas à tenir compte d'une loi sans valeur (2). »

En France on n'a pas voulu donner aux magistrats ce moyen détourné de s'immiscer dans le domaine législatif. On cite bien la Constitution de 1791 qui se plaçait sous la protection des juges. Mais cette déclaration était de pure forme. Dans un autre sens les Constitutions de l'an VIII et de 1852 avaient donné au Sénat le droit d'annuler tout acte inconstitutionnel. Mais le pouvoir exécutif étant le maître du Sénat n'était en aucune manière lié par ces restrictions.

Suspension des droits par l'état de siège. — Enfin ces droits, alors même qu'ils sont reconnus et sanctionnés, peuvent être momentanément suspendus en cas de péril grave. Cette surpension doit procéder de la loi. En Angleterre l'*hateas corpus* ne peut être suspendu que si la loi le permet.

On appelle chez nous ce régime qui suspend l'exercice des droits publics, l'état de siège. Quand une ville

(1) Contre les lois cantonales, les Suisses peuvent s'adresser à l'autorité fédérale.

(2) M. Esmein.

ou une région se trouve soumise à l'état de siège l'autorité militaire est investie de la plupart des pouvoirs de l'autorité civile; elle a de plus le droit de faire des perquisitions de jour et de nuit dans le domicile des citoyens, d'ordonner la remise des armes et des munitions et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement, d'éloigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège et d'interdire les réunions et les publications qu'elle juge propres à exciter le désordre. Pendant la durée de ce régime les tribunaux militaires sont investis du droit de juger tous les crimes et délits contre la sûreté de la République, contre la constitution et contre l'ordre et la paix publique.

L'état de siège contenant les dérogations les plus graves à notre droit public ne peut être proclamé que dans des circonstances exceptionnelles. Il doit être justifié par un péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée. Il ne peut être établi que par une loi spéciale qui fixe les lieux où il s'exercera et le temps de sa durée; il cesse de plein droit par l'arrivée du terme assigné. Mais il peut être renouvelé.

Le Président de la République possède exceptionnellement le droit de le déclarer en l'absence des Chambres et sur l'avis du conseil des ministres. Les Chambres se réunissent de plein droit deux jours après, et l'état de siège n'est maintenu que si elles sont d'accord; en cas de divergence l'état de siège est levé.

Si la Chambre est dissoute, et jusqu'à l'achèvement des opérations électorales, l'état de siège ne peut être proclamé même provisoirement. Il n'y a d'exception que si la guerre est déclarée. Le Président possède

alors le pouvoir de l'établir mais en le circonscrivant aux territoires menacés par l'ennemi, et à condition de convoquer immédiatement les électeurs et de réunir les Chambres dans le plus bref délai.

SECTION II.

DROITS DU CITOYEN.

Ils se ramènent à deux principes. Les uns tendent à l'égalité civile, les autres à la liberté individuelle.

Première catégorie. — « Les hommes naissent libres et égaux, dit dans son article 1 la déclaration des Droits de l'homme. » Cette égalité des hommes entre eux est un des points qu'avaient le plus particulièrement mis en évidence les publicistes du XVIII^e^ siècle. La Révolution (1) la réalisa par l'abolition des privilèges de la noblesse et du clergé et par la suppression de la féodalité, principe de la supériorité des uns, et l'abrogation du servage, source de l'infériorité et de l'abaissement des autres.

L'égalité civile comprend l'égalité des droits publics, des droits privés et des charges publiques. Elle

(1) Cette date de 1789 est la grande date de tous les peuples. Beaucoup d'institutions sont tombées à cette date; celles qui ne sont pas tombées se sont transformées; quelques-unes qui paraissent vivre ne sont plus que des ombres. Dans la pratique de tous les peuples, et dans la spéculation de tous les peuples est la trace philosophique de la Révolution française. Les écrivains et les publicistes qui la combattent, la subissent malgré eux. Ils sont comme illuminés de ses éclairs. — JULES SIMON. *La Liberté politique*.

repose sur cette idée éminemment juste qu'il ne doit y avoir dans la société qu'une seule classe d'hommes si l'on veut qu'ils puissent jouir pleinement de leurs droits publics ou privés.

De l'égalité civile doit découler : 1° L'égalité judiciaire. Il faut que la justice soit gratuite pour être accessible à tous. Nul ne peut être distrait de ses juges naturels; la loi pénale s'applique à tous, et les mêmes condamnations sont prononcées pour les mêmes délits au lieu que dans l'ancienne France la peine variait selon la qualité des délinquants; enfin il n'existe point de juridiction particulière pour les privilégiés; tous les hommes sont justiciables des mêmes tribunaux;

2° L'égalité pour l'admissibilité aux charges et emplois publics;

3° L'égalité de tous devant l'impôt, en ce sens que l'impôt doit peser sur tous d'après les mêmes règles (1).

Deuxième catégorie. — La liberté individuelle est le droit de disposer librement de notre personne et d'employer comme il nous convient notre activité physique et morale. Ce droit a enfanté une série de libertés particulières que l'on peut partager en deux groupes, selon qu'elles se rapportent plus spécialement à l'activité physique ou à l'activité morale de l'homme.

Dans le premier groupe on fait entrer la sûreté de la personne et l'inviolabilité du domicile, la propriété, et la liberté du travail, du commerce et de l'industrie. La seconde catégorie comprend la liberté de conscience, des cultes, de la presse, la liberté d'association et la liberté d'enseignement.

(1) Ne pourrait-on pas ajouter « et demander à tous un sacrifice proportionné à sa fortune ? » (impôt progressif).

§ I. **Libertés matérielles.** 1° *Sûreté de la personne.* — Elle est garantie par deux règles essentielles : 1° Interdiction des arrestations arbitraires; 2° Exclusion des pénalités arbitraires.

Sous l'ancien régime l'arbitraire était la loi générale; il n'y avait pas de règles de justice, il n'y avait que des expédients judiciaires. Tandis que les Anglais étaient protégés par les garanties de la grande Charte, et par la loi célèbre de l'*habeas corpus*, la France vivait sous le régime des lettres de cachet. Il fallut la grande Révolution pour donner aux Français le droit de n'être arrêtés que sur une accusation précise et dans les formes établies par la loi. Des peines ont été même édictées contre les auteurs des arrestations arbitraires.

Ces principes ont servi de base à notre droit. Un magistrat ne peut punir que les actes déclarés punissables par la loi, et dans la limite qu'elle a marquée. Il lui est interdit de condamner pour d'autres faits, ou d'appliquer d'autres peines. Il en allait différemment avant 89. Le magistrat était tout à la fois et législateur et juge, sa volonté était la loi vivante. Il faisait la loi, il l'abolissait, il la modifiait, il l'appliquait aux circonstances; il créait le délit, et il inventait la peine.

« Nulle convention, nul délit, nul crime ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas dans la loi avant qu'ils fussent commis, » dit aujourd'hui notre Code Pénal.

2° *Propriété.* — Article 17 de la Déclaration des Droits de l'homme : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable

indemnité. » C'est l'expropriation pour cause d'utilité publique.

3° *Liberté du travail, du commerce et de l'industrie.* — La liberté du travail est le droit qui appartient à tout citoyen de choisir lui-même sa profession; d'en exercer à son gré une seule ou plusieurs; de régler comme il l'entend le prix de ses produits ou de ses services, et d'échanger les résultats de son travail à l'intérieur ou à l'extérieur sans aucune entrave, au mieux de ses intérêts (1). Elle n'existait point sous l'ancien régime. On sait que les corporations, jurandes, maîtrises avaient pour objet de resserrer entre quelques mains le droit de fabriquer et de vendre pour son compte. Rien n'était plus injuste que cette organisation, rien ne nuisait plus au développement du commerce et de l'industrie (2). A chaque instant des querelles surgissaient entre les corporations; les fripiers se plaignaient que la femme d'un tailleur eût fait une couture au vêtement de son mari, les savetiers poursuivaient un cordonnier qui avait raccommodé ses vieilles chaussures. Ce n'étaient là que de petits détails. Mais quiconque était trop pauvre pour acheter un brevet était exclu du droit d'ouvrir boutique; celui qui avait péni-

(1) Jules Simon. *La Liberté civile.*

(2) L'institution des corporations était fondée sur cet étrange principe que le travail est un droit régalien et domanial. Henri III le déclarait ouvertement dans son édit de 1581, et Turgot rappelle cette doctrine pour la repousser avec énergie dans le préambule de son édit de 1776. En conséquence de cette prétention le roi vendait à ses sujets, sous certaines conditions fort dures, le droit de travailler pour ne pas mourir de faim. — Jules Simon. *La Liberté civile.*

blement gagné une somme suffisante pour passer maître pouvait se voir repoussé par des concurrents jaloux pour l'imperfection de son chef-d'œuvre. L'industrie ne sortait point des voies les plus routinières.

Turgot entreprit d'abolir cet état de choses; il eut pour lui les remerciements et les acclamations de la France; on illumina pour son édit. Mais il fut brisé par la coalition des privilèges (1).

La noblesse, les parlements, les maîtres réunis contre Turgot réussirent à le faire chasser du ministère. Ses édits furent rapportés peu de temps après sa retraite par un simple arrêt du Conseil. « On dit que ce grand homme qui avait supporté sa disgrâce avec égalité d'âme, ne put apprendre sans pleurer le renversement de ses espérances (2). »

La Constituante reprit l'œuvre de Turgot, et proclamant à son tour l'abolition de tous les privilèges, communautés de marchands, jurandes, maîtrises, etc., elle consacra la liberté du travail (15 février 1791).

Mais dans son désir d'abolir pour jamais toutes les corporations anciennes, la Constituante alla plus loin. Elle se dit que ces antiques corporations protégées par des habitudes invétérées pourraient bien se reconstituer sous une autre forme. Elle défendit donc aux hommes d'une même profession de se réunir et de se concerter, et cette défense a passé dans notre Code pénal.

(1) Comme on reprochait à Turgot d'aller un peu vite en besogne : « Que voulez-vous, dit-il, il faut que je me hâte, je suis d'une famille où l'on meurt jeune. » En effet, ce grand homme mourut à 54 ans.

(2) Jules Simon. *La Liberté civile.*

C'était excessif. La Constituante ne s'aperçut pas qu'il était contradictoire de donner un droit aux hommes et d'en gêner l'exercice, ou plutôt elle ne vit pas qu'il lui était possible d'empêcher la reconstitution des corporations anciennes, tout en laissant aux citoyens la liberté de se réunir. Cette prohibition a subsisté pendant fort longtemps. Elle a fini par être entamée et la liberté a peu à peu reconquis quelques-uns de ses droits. Les délits de simple coalition ont disparu avec la loi du 25 mai 1864, et la loi du 21 mars 1884 a permis la formation de syndicats professionnels en les astreignant toutefois à de certaines conditions.

§ II. **Libertés morales intellectuelles.** 1° *Liberté de conscience.* — C'est un droit purement négatif. C'est le droit pour chacun de n'être pas obligé de se conformer aux règles d'une religion qui n'est pas la sienne. La Révolution française lui a donné son véritable caractère en déclarant que l'État doit être strictement laïque, c'est-à-dire qu'il ne doit dépendre d'aucune confession religieuse. L'État n'a ni compétence ni qualité pour juger des choses de la religion. Ses lois doivent être uniquement inspirées par les besoins des citoyens, et non par d'autres préoccupations qui ne le regardent pas, qui ne sont pas de son domaine, qui échappent à son action.

L'État laïque, dit M. Guizot, est la garantie nécessaire de la liberté de conscience.

2° *Liberté des cultes.* — C'est le droit de pratiquer le culte publiquement et dans un édifice consacré à cet usage. Ce droit n'est pas absolu, il est soumis à une réglementation qui a pour but d'empêcher que l'exercice du culte ne trouble l'ordre public.

3° *Liberté de la presse.* — C'est le droit donné aux hommes de se communiquer leurs pensées.

Deux faits ont exercé sur le développement de cette liberté une influence énorme et presque inappréciable : 1° l'invention de l'imprimerie; 2° la création et l'accroissement rapide de la presse périodique sous forme de journal à bon marché. Le journal est devenu aujourd'hui l'aliment nécessaire de la démocratie. Les discussions de l'agora antique ont été avantageusement remplacées par les polémiques de la presse, qui constituent une véritable cours de droit public professé pour le pays tout entier. Aussi peut-on dire que le libéralisme d'un gouvernement et la quantité de vérités qu'il renferme se jugent surtout par la liberté qu'il accorde à la presse. Cette liberté doit être entière. « Si toute l'espèce humaine moins une personne était d'un avis, et qu'une personne seulement fût de l'avis contraire, l'espèce humaine ne serait pas plus justifiable en imposant silence à cette personne, qu'elle-même ne serait justifiable en imposant silence à l'espèce humaine, si elle le pouvait... Ce qu'il y a de particulièrement mal à imposer silence à l'expression d'une opinion, c'est que c'est voler l'espèce humaine, la postérité aussi bien que la génération existante, ceux qui s'écartent de cette opinion encore plus que ceux qui la soutiennent. Si cette opinion est juste, on les prive d'une chance de quitter l'erreur pour la vérité; si elle est fausse, ils perdent ce qui est un bienfait presque aussi grand : la perception plus claire et l'impression plus vive de la vérité produite par sa collision avec l'erreur » (1).

Cette liberté doit encore sa naissance à la Révolution.

(1) John Stuart Mill. *De la Liberté.*

L'ancien régime ne l'aimait guère; les écrivains du XVIII^e siècle, et Voltaire lui-même, en firent plus d'une fois la dure expérience.

Affranchie par la Révolution, la presse ne lui fut pas ingrate. Si quelques journaux et quelques journalistes s'opposèrent à ses progrès, l'histoire gardera éternellement le nom de la brillante pléïade qui définit ses principes, qui les fit pénétrer jusque dans les plus humbles bourgades et qui, au prix de son propre sang, confessa sa foi républicaine.

La déclaration des droits de l'homme la proclama dans son article XI : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté, dans les cas déterminés par la loi. » Cet article reconnaît la nécessité d'une certaine réglementation, car la presse pourrait diriger des accusations calomnieuses contre les particulier sans provoquer à commettre des délits et des crimes.

Cette réglementation a fortement varié selon les régimes, Très étroite sous la Monarchie et sous l'Empire, astreignant les imprimeurs et les libraires à la possession d'un brevet, et les écrits à l'examen préalable et à la censure (1), elle n'a été vraiment libérale que sous le gouvernement républicain. Mais à travers ses vicissitudes deux principes ont fini par se dégager: 1° Il faut, pour que la presse soit libre, qu'elle soit sou-

(1) On peut dire, sans exagération, que la vie de certains journalistes n'est qu'une bataille constante avec le Ministère public, disait M. Jules Simon sous l'Empire. — JULES SIMON. *Discussion Générale de la loi sur la Presse.*

mise à une règlementation répressive et non préventive ; 2° tout délit de presse doit être déféré au jury.

4° *Liberté de réunion et d'association.* — Il y a réunion quand des citoyens s'assemblent incidemment, sans aucune organisation corporative, sans aucune permanence dans leurs assemblées. Dans le cas contraire, on dit qu'il y a association. Le droit de réunion a donné lieu à une réglementation très obscure et très contradictoire. Cependant la loi de 1880 a donné au droit de réunion une extension des plus larges. Les réunions publiques peuvent être tenues librement, à condition que la déclaration en soit faite vingt-quatre heures à l'avance, par deux personnes, dont l'une domiciliée dans la commune. Ce délai est restreint à deux heures pour les réunions électorales. La déclaration indique l'objet de la réunion. Elle est reçue par le préfet, le sous-préfet ou le maire, selon qu'il s'agit du chef-lieu du département, d'arrondissement, ou d'une simple commune. Il en est donné récépissé. S'il y a refus ou empêchement, il peut être constaté par acte extra-judiciaire, ou par une déclaration de deux citoyens domiciliés dans la commune. Le bureau de la réunion doit être composé d'au moins trois personnes. Toutefois, à l'inverse des Anglais qui affectionnent particulièrement les réunions sur la voie publique, elles sont interdites en France (1).

(1) Ceux qui pensent que la vérité et la raison sont toutes puissantes doivent regarder la liberté illimitée de la presse et le droit absolu de réunion comme les conditions les plus essentielles de l'ordre.

Mais ceux qui ne croient pas à la toute-puissance de la vérité

La liberté d'association a rencontré des résistances plus vives. La Constituante craignait qu'en l'autorisant il ne se formât une foule d'associations particulières dont les membres aliéneraient une partie de leur liberté et rendraient vains les efforts qu'elle avait faits pour leur conquérir leurs droits. On ne l'admit d'abord qu'en matière civile et commerciale. Aujourd'hui même et bien que la loi sur les syndicats professionnels ait constitué une innovation dans cette voie, la liberté d'association est loin d'avoir complètement triomphé.

5° *La liberté d'enseignement.* — Cette liberté se rattache au besoin qu'ont les hommes de se communiquer leurs pensées et de répandre leurs doctrines. Elle soulève les questions les plus délicates. L'enseignement doit-il être entièrement confié à l'Etat? Doit-il être abandonné au soin des citoyens? Ou bien, en permettant aux citoyens d'enseigner, doit-on laisser à l'Etat le droit de contrôler les doctrines. Toutes ces questions dont la moindre demanderait de très longs développements ont soulevé les polémiques les plus vives, les discussions les plus passionnées. Cependant la liberté d'enseignement a triomphé de toutes les résistances, en 1833 dans l'enseignement primaire, en 1850 dans l'enseignement secondaire, et en 1875 dans l'enseignement supérieur.

Droit de pétition. — Ce droit remonte à la Révo-

et de la raison doivent être les ennemis de la presse et du droit de réunion.

Entre les amis et les ennemis du droit de réunion, il y a toute l'épaisseur de la Révolution Française. — JULES SIMON. *La Politique Radicale.*

lution Française. On sait que la Convention recevait fréquemment des pétitionnaires à sa barre. En Angleterre, les premières assemblées qui se formèrent se présentèrent d'abord comme chargées de transmettre à la couronne les pétitions du pays. Il est même inscrit dans la déclaration de 1688, que toute poursuite à l'occasion d'une pétition est illégale.

Les pétitions peuvent être adressées soit aux autorités, soit aux chambres. Elles offrent cette double utilité que les particuliers, en faisant connaître les abus et les dénis de justice dont ils sont victimes, peuvent en obtenir réparation. Elles corrigent également les inconvénients du régime parlementaire, en permettant aux citoyens de guider ainsi l'activité législative.

Chaque Chambre possède une commission des pétitions, qui en prend connaissance, fait un rapport, et s'il s'agit d'un abus et qu'il paraisse prouvé, elle renvoie la pétition au ministre compétent pour qu'il agisse en conséquence.

Bien qu'encore exercé quelquefois le droit de pétition perd chaque jour de son importance. Les citoyens victimes d'abus ont un moyen plus prompt, plus complet et plus décisif d'obtenir justice, c'est de s'adresser à la presse.

APPENDICE

N° 1.

CONSTITUTION ACTUELLE.

LOIS CONSTITUTIONNELLES ET LOIS ORGANIQUES.

Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics.
(25 février 1875)

ART. 1er — Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambres des députés et le Sénat.

La Chambre des députés est élue par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale.

La composition, le mode de nomination et les attributions du Sénat seront réglées par une loi spéciale.

— 2 — Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale.

Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible.

— 3 — Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres. Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres : il en surveille et en assure l'exécution.

Il a le droit de faire grâce; les amnisties ne peuvent-être accordées que par une loi. Il dispose de la force armée.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires.

Il préside aux solennités nationales: les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre.

— 4 — Au fur et à mesure des vacances qui se produiront à partir de la promulgation de la présente loi, le Président de la République nomme en conseil des ministres, les conseillers d'Etat en service ordinaire.

Les conseillers d'Etat ainsi nommés ne pourront-être révoqués que par décret rendu au Conseil des ministres.

Les conseillers d'Etat nommées en vertu de la loi du 24 mai 1872, ne pourront, jusqu'à l'expiration de leurs pouvoirs, être révoquées que dans la forme déterminée par cette loi. Après la séparation de l'Assemblée nationale, la révocation ne pourra être prononcée que par une résolution du Sénat.

— 5 — Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat.

(*Ainsi modifié : Loi 14 août 1884, art.* 1er). En ce cas les collèges électoraux sont réunis pour de nouvelles élections dans le délaide deux mois, et la Chambre dans les dix jours qui suivront la clôture des opérations électorales.

— 6 — Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes person-

nels. Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.

— 7 — En cas de vacance par décès ou pour toute autre cause, les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection du nouveau Président.

Dans l'intervalle, le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif.

— 8 — Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, se déclarer qu'il y a lieu de réviser les loi constitutionnelles.

Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la revision :

Les délibérations portant revision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

(*Loi 14 août 1884, art.* 2). La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de revision.

Les membres des familles ayant régné sur la France seront inéligibles à la présidence de la République.

Toutefois pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac-Mahon cette revision ne peut avoir lieu que sur la proposition du Président de la République. (*Ce dernier alinéa n'a plus d'utilité.*)

— 9 — (*Abrogé par le loi du 21 juin 1879*). Le Siège du pouvoir exécutif et des Chambres est à Versailles.

Loi relative à l'organisation du Sénat
(25 février 1875)

ART. 1er (*Abrogé. Loi du 9 décembre 1884 art. 9.*) Le Sénat se compose de trois cent membres. Deux cent vingt-cinq élus par les départements et les colonies e soixante-quinze élus par l'Assemblée nationale.

— 2 — (*Abrogé. Loi du 9 décembre 1884, art. 9.*) Les départements de la Seine et du nord éliront chacun cinq sénateurs.

Les départements de la Seine-Inférieure, du Pas-de-Calais, Gironde, Rhône, Finistère, Côtes-du-Nord, chacun quatre sénateurs.

La Loire-Inférieure, Saône-et-Loire, Ille-et-Vilaine, Seine-et-Oise, Isère, Puy-de-Dôme, Somme, Bouches-du-Rhône, Aisne, Loire, Manche, Maine-et-Loire, Morbihan, Dordogne, Haute-Garonne, Charente-inférieure, Calvados, Sarthe, Hérault, Basses-Pyrénées, Gard, Aveyron, Vendée, Orne, Oise, Vosges, Allier, chacun trois sénateurs. Tous les autres départements, chacun deux sénateurs.

Le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises éliront chacun un sénateur.

— 3 — (*Abrogé. loi du 9 déc. 1884, art. 9.*) Nul ne peut être sénateur s'il n'est français, âgé de quarante ans au moins et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques.

— 4 — (*Abrogé. loi du 9 déc. 1884 art. 9.*) Les sénateurs des départements et des colonies sont élus à la majorité absolue, et, quand il y a lieu, au scrutin de

liste, par un collège réuni au chef-lieu du département de la colonie et composé :

1° Des députés ;

2° Des conseillers généraux ;

3° Des conseillers d'arrondissement ;

4° Des délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune.

Dans l'Inde Française, les membres du conseil colonial ou des conseils locaux sont substitués aux conseillers généraux, aux conseillers d'arrondissement et aux délégués des conseils municipaux.

Ils votent au chef-lieu de chaque établissement.

5. (*Abrogé. loi 9 déc. 1884, art.* 9.) Les sénateurs nommés par l'Assemblée sont élus au scrutin de liste et à la majorité absolue des suffrages.

6. (*Abrogé. loi 9 déc. 1884, art.* 9.) Les sénateurs des départements et des colonies sont élus pour neuf années et renouvelables par tiers tous les trois ans.

Au début de la première session, les départements seront divisés en trois séries contenant chacune un égal nombre de sénateurs. Il sera procédé, par la voie du tirage au sort, à la désignation des séries qui devront être renouvelées à l'expiration de la première et de la deuxième période triennale.

7. (*Abrogé. loi 9 déc. 1884, art.* 9.) Les sénateurs élus par l'Assemblée sont inamovibles. En cas de vacance par décès, démission ou autre cause, il sera dans les deux mois pourvu au remplacement par le Sénat lui-même.

8. Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle.

9. Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour juger soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat.

10. Il sera procédé à l'élection du Sénat un mois avant l'époque fixée pour l'Assemblée nationale pour sa séparation. Le Sénat entrera en fonctions et se constituera le jour même où l'Assemblée nationale se séparera.

11. La présente loi ne pourra être promulguée qu'après le vote définitif de la loi sur les pouvoirs publics.

Loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics

(16 juillet 1875)

ART. 1er — Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année, le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République.

Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année.

La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.

Le dimanche qui suivra la rentrée, des prières publiques seront adressées à Dieu dans les églises et dans les temples pour appeler son secours sur les travaux des Assemblées. (*Ce dernier alinéa est abrogé par loi 14 août 1884, art. 4.*)

— 2 — Le Président de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres. Il devra les convoquer, si la demande en est faite dans l'intervalle des sessions,

par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre.

Le Président peut ajourner les Chambres. Toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session.

— 3 — Un mois avant le terme légal des pouvoirs du Président de la République, les chambres devront être réunies en Assemblée Nationale pour procéder à l'élection du nouveau Président.

A défaut de convocation, cette réunion aurait lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs.

En cas de décès, ou de démission du Président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit.

Dans le cas où par application de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des Députés se trouverait dissoute au moment où la Présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués, et le Sénat se réunirait de plein droit.

— 4 — Toute assemblée de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit, sauf le cas prévu par l'article précédent et celui où le Sénat est réuni comme Cour de Justice, et dans ce dernier cas il ne peut exercer que des fonctions judiciaires.

— 5 — Les séances du Sénat, de la Chambre des Députés sont publiques, néanmoins chaque chambre peut se former en comité secret, sur la demande d'un certain nombre de ses membres fixé par le règlement.

Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

— 6 — Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un Ministre.

Les Ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du Président de la République.

— 7 — Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre aura été déclarée urgente.

Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

— 8 — Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent.

Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

— 9 — Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

— 10 — Chacune des Chambres est juge de l'éligi-

bilité de ses membres et de la régularité de leur élection : Elle peut seule recevoir leur démission.

— 11 — Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante.

Lorsque les deux Chambres se réunissent en assemblée nationale, leur bureau se compose des présidents, vice-présidents et secrétaires du Sénat.

— 12 — Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des Députés et ne peut être jugé que par le Sénat.

Les Ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des Députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas ils sont jugés par le Sénat.

Le Sénat peut être constitué en Cour de justice par un décret du Président de la République, rendu en Conseil des Ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'Etat.

Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi.

Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement.

— 13 — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

— 14 — Aucun Membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correction-

nelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

La détention ou la poursuite d'un nombre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

Loi organique sur les élections des Sénateurs.
(2 août 1875.)

Art. 1er. — Un décret du Président de la République rendu au moins six semaines à l'avance, fixe le jour où doivent avoir lieu les élections pour le Sénat et en même temps celui où doivent être choisis les délégués des Conseils municipaux. Il doit y avoir un intervalle d'un mois au moins entre le choix des délégués et l'élection des Sénateurs.

— 2 — Chaque Conseil municipal élit un délégué. L'élection se fait sans débat, au scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages. Après deux tours de scrutin la majorité relative suffit, et en cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est élu. Si le maire ne fait pas partie du Conseil municipal il présidera, mais il ne prendra pas part au vote.

Il est procédé le même jonr et en la même forme à l'élection d'un suppléant qui remplace le délégué en cas de refus ou d'empêchement.

Le choix des Conseils municipaux ne peut porter ni sur un député, ni sur un conseiller général, ni sur un conseiller d'arrondissement.

Il peut porter sur tous les électeurs de la commune, y compris les Conseillers municipaux, sans distinction entre eux.

— 3 — Dans les communes où il existe une com-

mission municipale, le délégué et le suppléant seront nommés par l'ancien conseil.

— 4 — Si le délégué n'a pas été présent à l'élection, notification lui en est faite dans les vingt-quatre heures par les soins du maire. Il doit faire parvenir au préfet dans les cinq jours l'avis de son acceptation. En cas de refus ou de silence il est remplacé par le suppléant, qui est alors porté sur la liste comme délégué de la commune.

— 5 — Le procès-verbal de l'élection du délégué et du suppléant est transmis immédiatement au préfet ; il mentionne l'acceptation ou le refus des délégués et suppléants, ainsi que les protestations élevées contre la régularité de l'élection par un ou plusieurs membres du Conseil municipal. Une copie de ce procès-verbal est affichée à la porte de la mairie.

— 6 — Un tableau de l'élection des délégués et suppléants est dressé dans la huitaine par le préfet ; ce tableau est communiqué à tout requérant, il peut être copié et publié.

Tout électeur a de même la facilité de prendre dans les bureaux de la Préfecture, communication et copie de la liste par commune, des conseillers municipaux du département, et dans les bureaux des sous-préfectures, de la liste par commune des conseillers municipaux de l'arrondissement.

— 7 — Tout électeur de la commune peut, dans un délai de trois jours, adresser directement au préfet une protestation contre la régularité de l'élection.

Si le préfet estime que les opérations ont été irrégulières il a le droit de demander l'annulation.

— 8 — Les protestations relatives à l'élection du délégué et du suppléant sont jugées, sauf recours au

Conseil d'Etat, par le Conseil de préfecture, et, dans les colonies, par le Conseil privé.

Le délégué dont l'élection est annulée parce qu'il ne remplit pas une des conditions exigées par la loi, ou pour vice de forme est remplacé par le suppléant.

En cas d'annulation de l'élection du délégué et de celle du suppléant, comme au cas de refus ou de décès de l'un ou de l'autre après leur acceptation, il est procédé à de nouvelles élections par le Conseil municipal au jour fixé par un arrêté du préfet.

— 9 — Huit jours au plus tard avant l'élection des sénateurs, le préfet, dans les colonies le directeur de l'intérieur, dresse la liste des électeurs du département par ordre alphabétique. La liste est communiquée à tout requérant et peut être copiée et publiée, aucun électeur ne peut avoir plus d'un suffrage.

— 10 — Les députés, les membres du Conseil général ou des Conseils d'arrondissement qui auraient été proclamés par les commissions de recensement, mais dont les pouvoirs n'auraient pas été vérifiés sont inscrits sur la liste des électeurs et peuvent prendre part au vote.

— 11 — Dans chacun des trois départements de l'Algérie, le collège électoral se compose : 1° des députés ; 2° des membres citoyens français du Conseil général ; 3° des délégués élus par des membres citoyens français de la commune.

— 12 — Le collège électoral est présidé par le président du tribunal civil du chef-lieu du département ou de la colonie. Le président est assisté des deux plus âgés et des deux plus jeunes électeurs présents à l'ouverture de la séance. Le bureau ainsi composé choisit un secrétaire parmi les électeurs.

Si le président est empêché, il est remplacé par le vice-président et, à son défaut, par le juge le plus ancien.

— 13 — Le bureau répartit les électeurs par ordre alphabétique en sections de vote comprenant au moins cent électeurs. Il nomme les président et scrutateurs de chacune de ces sections. Il statue sur toutes les difficultés ou contestations qui peuvent s'élever au cours de l'élection, sans pouvoir toutefois s'écarter des décisions rendues en vertu de l'article 8 de la présente loi.

— 14 — Le premier scrutin est ouvert à huit heures du matin et fermé à midi. Le second est ouvert à deux heures et fermé à quatre heures. Le troisième, s'il y a lieu est ouvert à six heures et fermé à huit heures. Les résultats des scrutins sont recensés par le bureau et proclamés le même jour par le président du collège électoral.

— 15 — Nul n'est élu sénateur à l'un des premiers tours de scrutin s'il ne réunit : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Au troisième tour de scrutin, la majorité relative suffit, et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

— 16 — Les réunions électorales pour la nomination des sénateurs pourront avoir lieu en se conformant aux règles tracées par la loi du 6 juin 1868, sauf les modifications suivantes :

1° Ces réunions pourront être tenues depuis le jour de la nomination des délégués jusqu'au jour du vote inclusivement.

2° Elles doivent être précédées d'une déclaration faite la veille au plus tard par sept électeurs sénatoriaux de l'arrondissement, et indiquant le local, le jour et

l'heure où la réunion doit avoir lieu, et les noms profession et domicile des candidats qui s'y présenteront.

3° L'autorité municipale veillera à ce que nul ne s'introduise dans la réunion, s'il n'est député, conseiller général, conseiller d'arrondissement, délégué ou candidat.

Le délégué justifiera de sa qualité par un certificat du maire de sa commune, le candidat par un certificat du fonctionnaire qui aura reçu la déclaration mentionnée au paragraphe précédent.

— 17 — Les délégués qui auront pris part à tous les scrutins recevront sur les fonds de l'Etat, s'ils le requièrent, sur la présentation de leur lettre de convocation visée par le président du collège électoral, une indemnité de déplacement qui leur sera payée sur les mêmes bases et de la même manière que celle accordée aux jurés par les articles 35, 90 et suivants du décret du 18 juin 1811.

Un règlement d'administration publique déterminera le mode de taxation et de payement de cette indemnité.

— 18 — Tout délégué qui sans cause légitime n'aura pas pris part à tous les scrutins, ou, étant empêché, n'aura point averti le suppléant en temps utile, sera condamné à une amende de cinquante francs (50 fr.) par le tribunal civil du chef-lieu, sur les réquisitions du ministère public.

La même peine peut être appliquée au délégué suppléant qui, averti par lettre, dépêche télégraphique ou avis à lui personnellement délivré en temps utile, n'aura pas pris part aux opérations électorales.

— 19 — Toute tentative de corruption par l'emploi des moyens énoncés dans les articles 177 et suivants du code pénal pour influencer le vote d'un électeur ou le

déterminer à s'abstenir de voter, sera punie d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de cinquante francs à cinq cents francs (50 francs à 500 fr.) ou de l'une des deux peines seulement.

L'article 463 du Code pénal est applicable aux peines édictées par le présent article.

— 20 — Il y a incompatibilité entre les fonctions de sénateur et celles de conseiller d'État et maître des requêtes, préfet et sous-préfet, à l'exception du préfet de la Seine et du préfet de police;

De membres des parquets, des Cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception du procureur général près la Cour de Paris;

De trésorier-payeur général, de receveur particulier, de fonctionnaire et employé des administrations centrales des ministères.

— 21 — Ne peuvent être élus par le département ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière :

1° Les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des Cours d'appel;

2° Les présidents, les vice-présidents, les juges d'instruction et les membres des parquets des tribunaux de première instance;

3° Le préfet de police, les préfets et sous-préfets et les secrétaires généraux des préfectures; les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies;

4° Les ingénieurs en chef et d'arrondissement, et les agents voyers en chef d'arrondissement;

5° Les recteurs et inspecteurs d'académie;
6° Les inspecteurs des écoles primaires;
7° Les archevêques, évêques et vicaires généraux;
8° Les officiers de tous grades de l'armée de terre et de mer;
9° Les intendants divisionnaires et les sous-intendants militaires;
10° Les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances;
11° Les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines et des postes;
12° Les conservateurs et inspecteurs des forêts.

— 22 — Le sénateur élu dans plusieurs départements doit faire connaître son option au président du Sénat dans les dix jours qui suivent la déclaration de ces élections. A défaut d'option dans ce délai, la question est décidée par la voix du sort et en séance publique.

Il est pourvu à la vacance dans le délai d'un mois et par le même corps électoral.

Il en est de même dans le cas d'invalidation d'une élection.

— 23 — Si par décès ou démission, le nombre des sénateurs d'un département est réduit de moitié, il est pourvu aux vacances dans le délai de trois mois, à moins que les vacances ne surviennent dans les douze mois qui précèdent le renouvellement triennal.

A l'époque fixée pour le renouvellement triennal, il sera pourvu à toutes les vacances qui se seront produites, quel qu'en soit le nombre et quelle qu'en soit la date.

— 24 — (*Abrogé L. 9 déc. 1885, art. 9*). L'élection des sénateurs nommés par l'Assemblée Nationale est faite

en séance publique, au scrutin de liste et à la majorité absolue des votants, quel que soit le nombre des épreuves.

— 25 — (*Abrogé L. 9 déc. 1884, art. 9*). Lorsqu'il y a lieu de pourvoir au remplacement des sénateurs nommés en vertu de l'art. 7 de la loi du 24 février 1875, le Sénat procède dans les formes indiquées par l'article précédent.

— 26 — Les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des Députés.

— 27 — Sont applicables à l'élection du Sénat toutes les dispositions de la loi électorale relatives :

1° Aux cas d'indignité et d'incapacité ;

2° Aux délits, poursuites et pénalités ;

3° Aux formalités de l'élection en tout ce qui ne serait pas contraire aux dispositions de la présente loi.

Dispositions transitoires.

— 28 — Pour la première élection des membres du Sénat, la loi qui déterminera l'époque de la séparation de l'Assemblée Nationale, fixera, sans qu'il soit nécessaire d'observer les délais établis par l'art. 1er, la date à laquelle se réuniront les conseils municipaux pour choisir les délégués, et le jour où il sera procédé à l'élection des sénateurs.

Avant la réunion des conseils municipaux, il sera procédé par l'Assemblée Nationale à l'élection de sénateurs dont la nomination lui est attribuée.

— 29 — La disposition de l'article 21 par laquelle un délai de six mois doit s'écouler entre le jour de la cessation des fonctions et celui de l'élection, ne s'appliquera pas aux fonctionnaires autres que les préfets et

les sous-préfets dont les fonctions auront cessé soit avant la promulgation de la présente loi, soit dans les vingt jours qui la suivront.

Loi organique sur l'élection des Députés.
(30 novembre 1875).

Art. 1er. — Les députés seront nommés par les électeurs inscrits :

1° Sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874 ;

2° Sur la liste complémentaire comprenant ceux qui résident dans la commune depuis six mois.

L'inscription sur la liste complémentaire aura lieu conformément aux lois et règlements qui régissent actuellement les listes électorales politiques, par les commissions et suivant les formes établies dans les articles 1, 2 et 3 de la loi du 7 juillet 1874. Les pourvois en cassation relatifs à la formation et à la revision de l'une et l'autre des deux listes, seront portés directement devant la Chambre civile de la Cour de cassation. Les listes électorales arrêtées le 31 mars 1875 serviront jusqu'au 31 mars 1876.

— 2 — Les militaires ou assimilés de tous grades et toutes armes ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux qui, au moment de l'élection se trouvent en résidence libre, en non-activité ou en possession d'un congé régulier, peuvent voter dans la commune sur les listes de laquelle ils sont régulièrement inscrits. Cette dernière disposition s'applique également aux officiers et assimilés qui sont en disponibilité ou dans le cadre de réserve.

— 3 — Pendant la durée de la période électorale les circulaires et professions de foi signées des candidats, les placards et manifestes électoraux signés d'un ou de plusieurs électeurs, pourront, après dépôt au parquet du procureur de la République, être affichés et distribués sans autorisation préalable.

La distribution des bulletins de vote n'est point soumise à la formalité du dépôt au parquet.

Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats.

Les dispositions de l'article 19 de la loi organique du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs, seront appliquées aux élections des députés.

— 4 — Le scrutin ne durera qu'un seul jour. Le vote a lieu au chef-lieu de la commune; néanmoins chaque commune peut être divisée par arrêté du préfet en autant de sections que l'exigent les circonstances locales et le nombre des électeurs. Le second tour de scrutin continuera d'avoir lieu le deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du premier scrutin, conformément aux dispositions de l'article 65 de la loi du 15 mars 1849.

— 5 — Les opérations du vote auront lieu conformément aux dispositions des décrets organique et réglementaire du 2 février 1852.

Le vote est secret.

Les listes d'émargement de chaque section signées du président et du secrétaire demeureront déposées pendant huitaine au secrétariat de la mairie où elles seront communiquées à tout électeur requérant.

— 6 — Tout électeur est éligible, sans condition de cens, à l'âge de vingt-cinq ans accomplis.

— 7 — Aucun militaire ou marin faisant partie des armées actives de terre ou de mer ne pourra quels que soient son grade ou ses fonctions être élu membre de la Chambre des députés.

Cette disposition s'applique aux militaires et marins en disponibilité ou en non activité, mais elle ne s'étend ni aux officiers placés dans la seconde section du cadre de l'état-major général, ni à ceux qui maintenus dans la première section comme ayant commandé en chef devant l'ennemi, ont cessé d'être employés activement, ni aux officiers qui ayant des droits acquis à la retraite sont envoyés ou maintenus dans leurs foyers en attendant la liquidation de leur pension.

La décision par laquelle l'officier aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite deviendra, dans ce cas, irrévocable.

La disposition contenue dans le premier paragraphe du présent article ne s'applique pas à la réserve de l'armée active, ni à l'armée territoriale.

— 8 — L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État est incompatible avec le mandat de député.

En conséquence tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours qui suivront la vérification des pouvoirs il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député.

Sont exceptées des dispositions qui précèdent les fonctions de ministre, sous-secrétaire d'État, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président de la cour de cassation, premier président de la cour des comptes, premier président de la cour d'appel de Paris, procureur général près la cour de cassation, procureur général

près la cour des comptes, procureur général près la cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur, président de consistoire dans les circonscriptions consistoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, grand rabbin du consistoire central, grand rabbin du consistoire de Paris.

— 9 — Sont également exceptés des dispositions de l'article 8 :

1° Les professeurs titulaires de chaires qui sont données au concours ou sur la présentation du corps où la vacance s'est produite ;

2° Les personnes qui ont été chargées d'une mission temporaire. Toute mission qui a duré plus de six mois cesse d'être temporaire et est régie par l'article 8.

— 10 — Le fonctionnaire conserve les droits qu'il a acquis à une pension de retraite et peut après l'expiration de son mandat être remis en activité.

Le fonctionnaire civil qui ayant eu vingt ans de services à la date de l'acceptation de son mandat de député justifiera de cinquante ans d'âge à l'époque de la cessation de ce mandat pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite exceptionnelle.

Cette pension sera réglée conformément au troisième paragraphe de l'article 12 de la loi du 9 juin 1853.

Si le fonctionnaire est remis en activité après la cessation de son mandat, les dispositions énoncées dans les articles 3, paragraphe 2, et 28 de la loi du 9 juin 1853 lui seront applicables.

Dans les fonctions où le grade est distinct de l'emploi, le fonctionnaire, par l'acceptation du mandat de député renonce à l'emploi et ne conserve que le grade.

— 11 — Tout député nommé ou promu à une fonction publique salariée, cesse d'appartenir à la Chambre

par le fait même de son acceptation; mais il peut être réélu si la fonction qu'il occupe est compatible avec le mandat de député.

Les députés nommés ministres ou sous-secrétaires d'État ne sont pas soumis à la réélection.

— 12 — Ne peuvent être élus dans l'arrondissement ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence, ou de toute autre manière :

1° Les premiers présidents, présidents et les membres des parquets des cours d'appel;

2° Les présidents, vice-présidents, juges-titulaires, juges d'instruction et membres des parquets des tribunaux de première instance;

3° Le préfet de police, les préfets et les secrétaires généraux des préfectures, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies;

4° Les ingénieurs en chef et d'arrondissement; les agents-voyers en chef et d'arrondissement;

5° Les recteurs et inspecteurs d'académie;

6° Les inspecteurs des écoles primaires;

7° Les archevêques, évêques et vicaires-généraux;

8° Les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances;

9° Les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines, et des postes;

10° Les conservateurs et inspecteurs des forêts;

Les sous-préfets ne peuvent être élus dans aucun des arrondissements où ils exercent leurs fonctions.

— 13 — Tout mandat impératif est nul et de nul effet.

— 14 — Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin individuel. Chaque arrondissement administratif nommera un député. Les arrondissements dont la population dépasse cent mille habitants nommeront un député de plus par cent mille ou fraction de cent mille habitants. Les arrondissements dans ce cas seront divisés en circonscriptions dont le tableau sera établi par une loi et ne pourra être modifié que par une loi.

— 15 — Les députés sont élus pour quatre ans.

La Chambre se renouvelle intégralement.

— 16 — En cas de vacance par décès, démission ou autrement, l'élection devra être faite dans le délai de trois mois, à partir du jour où la vacance se sera produite.

En cas d'option, il est pourvu à la vacance dans le délai d'un mois.

— 17 — Les députés reçoivent une indemnité.

Cette indemnité est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872.

— 18 — Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni :

1° La majorité absolue des suffrages exprimés ;

2° Un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits.

Au deuxième tour la majorité relative suffit. En cas d'égalité de suffrages le plus âgé est élu.

— 19 — Chaque département de l'Algérie nomme un député (*modifié, L.* 28 *juillet* 1881.)

— 20 — Les électeurs résidant en Algérie dans une

localité non érigée en commune seront inscrits sur la liste électorale de la commune la plus proche.

Lorsqu'il y aura lieu d'établir des sections électorales soit pour grouper des communes mixtes dans chacune desquelles le nombre des électeurs serait insuffisant, soit pour réunir les électeurs résidant dans des localités non érigées en communes, les arrêtés pour fixer le siège de ces sections seront pris par le gouverneur général, sur le rapport du préfet, ou du général commandant la division.

— 21 — Les quatre colonies auxquelles il a été accordé des sénateurs par la loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat nommeront chacune un député. (*Modifié L.* 28 *juillet* 1881 (1).

— 22 — Toute infraction aux dispositions prohibitives de l'article 353 de la présente loi sera punie d'une amende de treize francs à trois cent francs. Néanmoins, le tribunal de police correctionnelle pourra faire application de l'article 463 du Code pénal.

Les dispositions de l'article 6 de la loi du 7 juillet 1874 seront appliquées aux listes électorales politiques.

Le décret du 29 janvier 1871 et les lois du 10 avril 1871, du 2 mai 1871 et du 18 février 1873 sont abrogés.

Demeure également abrogé le paragraphe 11 de l'article 15 du décret organique du 2 février 1852 en tant qu'il se réfère à la loi du 21 mai 1836 sur les loteries,

(1) *Loi du 28 juillet 1881*, art. 2. — Les trois départements de l'Algérie et les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion nomment chacun deux députés.

Art. 3. — La Cochinchine française nomme un député.

Loi du 2 avril 1879, article unique : Chacune des colonies de la Guyane et du Sénégal nomme un député.

sauf aux tribunaux à faire aux condamnés l'application de l'article 42 du Code pénal.

Continueront d'être appliquées les dispositions des lois et décrets en vigueur auxquelles la présente loi ne déroge pas.

— 23 — La disposition de l'article 12 par laquelle un délai de six mois doit s'écouler entre le jour de la cessation des fonctions et celui de l'élection, ne s'appliquera pas aux fonctionnaires autres que les préfets et les sous-préfets, dont les fonctions auront cessé soit avant la promulgation de la présente loi, soit dans les 20 jours qui la suivront.

Loi relative au Siège du Pouvoir exécutif et des Chambres à Paris.

(22 juillet 1879)

Art. 1er -- Le siège du Pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Paris.

— 2 — Le palais du Luxembourg et le Palais-Bourbon sont affectés : le premier, au service du Sénat ; le second, à celui de la Chambre des députés.

Néanmoins, chacune des deux Chambres demeure maîtresse de désigner dans la Ville de Paris, le palais qu'elle veut occuper.

— 3 — Les divers locaux du palais de Versailles, actuellement occupés par le Sénat et la Chambre des Députés, conservent leur affectation.

Dans le cas où, conformément aux articles 7 et 8 de la loi du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics il y aura lieu à la réunion de l'Assemblée nationale, elle siégera à Versailles, dans la salle actuelle de la Chambre des Députés.

Dans le cas où, conformément à l'article 9 de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat, et à l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, le Sénat sera appelé à se constituer en cour de justice, il désignera la ville et le local où il entend tenir ses séances.

— 4 — Le Sénat et la Chambre des députés siégeront à Paris à partir du 3 novembre prochain.

— 5 — Les présidents du Sénat et de la Chambre des Députés sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée qu'ils président.

A cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire.

Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous officiers commandants ou fonctionnaires qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement, sous les peines portées par les lois.

Les présidents du Sénat et de la Chambre des Députés peuvent déléguer leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'eux.

— 6 — Toute pétition à l'une ou l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. Il est interdit d'en apporter en personne ou à la barre.

— 7 — Toute infraction à l'article précédent, toute provocation par des discours proférés publiquement ou par des écrits ou imprimés, affichés ou distribués, à un rassemblement sur la voie publique, ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport aux Chambres, ou à l'une d'elles, de pétitions, déclarations ou adresses, — que la provocation ait été ou non suivie d'effet, — sera punie des peines édictées par le paragraphe 1er de l'article 5 de la loi du 7 juin 1848.

— 8 — Il n'est en rien dérogé, par les précédentes dispositions, à la loi du 7 juin 1848 sur les attroupements.

— 9 — L'article 463 du Code pénal est applicable aux délits prévus par la présente loi.

Loi portant modification aux lois organiques sur l'organisation du Sénat et les élections des sénateurs

(9 décembre 1884)

Art. 1er — Le Sénat se compose de trois cents membres élus par les départements et les colonies.

Les membres actuels, sans distinction entre les sénateurs élus par l'Assemblée nationale ou le Sénat, et ceux qui sont élus par les départements et les colonies, conservent leur mandat pendant le temps pour lequel ils ont été nommés.

— 2 — Le département de la Seine élit dix sénateurs.

Le département du Nord élit huit sénateurs.

Les départements des Côtes-du-Nord, Finistère, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Loire-Inférieure, Pas-de-Calais, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-Inférieure, élisent chacun cinq sénateurs.

L'Aisne, Bouches-du-Rhône, Charente-Inférieure, Dordogne, Haute-Garonne, Isère, Maine-et-Loire, Manche, Morbihan, Puy-de-Dôme, Seine-et-Oise, Somme, élisent chacun quatre sénateurs.

L'Ain, Allier, Ardèche, Ardennes, Aube, Aude, Aveyron, Calvados, Cher, Corrèze, Corse, Côte-d'Or, Creuse, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Gard, Gers, Hérault, Indre-et-Loire, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Marne,

Haute-Marne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Oise, Orne, Basses-Pyrénées, Haute-Saône, Sarthe, Savoie, Haute-Savoie, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Tarn, Var, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Vosges, Yonne, élisent chacun trois sénateurs.

Les Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ariège, Cantal, Lozère, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn-et-Garonne, Vaucluse, élisent chacun deux sénateurs.

Le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises, élisent chacun un sénateur.

— 3 — Dans les départements où le nombre des sénateurs est augmenté par la présente loi, l'augmentation s'effectuera à mesure des vacances qui se produiront parmi les sénateurs inamovibles.

A cet effet, il sera, dans la huitaine de la vacance, procédé en séance publique à un tirage au sort pour déterminer le département qui sera appelé à élire un sénateur.

Cette élection aura lieu dans le délai de trois mois à partir du tirage au sort ; toutefois, si la vacance survient dans les six mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y sera pourvu qu'au moment de ce renouvellement.

Le mandat ainsi conféré expirera en même temps que celui des autres sénateurs appartenant au même département.

— 4 — Nul ne peut être sénateur, s'il n'est français, âgé de quarante ans au moins et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques.

Les membres des familles qui ont régné sur la France sont inéligibles au Sénat.

— 5 — Les militaires des armées de terre et de mer ne peuvent être élus sénateurs. Sont exceptés de cette disposition :

1° Les maréchaux de France et les amiraux ;

2° Les officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'Etat-Major général et non pourvus de commandement.

3° Les officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième section du cadre de l'Etat-Major général.

4° Les militaires des armées de terre et de mer qui appartiennent soit à la réserve de l'armée active soit à l'armée territoriale.

— 6 — Les sénateurs sont élus au scrutin de liste, quand il y a lieu, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé :

1° Des députés;

2° Des conseillers généraux ;

3° Des conseillers d'arrondissement;

4° Des délégués élus parmi les électeurs de la commune, par chaque conseil municipal.

Les conseils composés de 10 membres éliront 1 délégué.

Les conseils composés de 12 membres éliront 2 délégués.

Les conseils composés de 16 membres éliront 3 délégués.

Les conseils composés de 21 membres éliront 6 délégués.

Les conseils composés de 23 membres éliront 9 délégués.

Les conseils composés de 27 membres éliront 12 délégués.

Les conseils composés de 30 membres éliront 15 délégués.

Les conseils composés de 32 membres éliront 18 délégués.

Les conseils composés de 34 membres éliront 21 délégués.

Les conseils composés de 36 membres et au-dessus éliront 24 délégués.

Le conseil municipal de Paris élira 30 délégués.

Dans l'Inde française, les membres des conseils locaux sont substitués aux conseillers d'arrondissement. Le conseil municipal de Pondichéry élira 5 délégués. Le Conseil municipal de Karikal élira 3 délégués. Toutes les autres communes éliront chacune 2 délégués.

Le vote a lieu au chef-lieu de chaque établissement.

— 7 — Les membres du Sénat sont élus pour neuf années.

Le Sénat se renouvelle tous les trois ans, conformément à l'ordre des séries des département et colonies actuellement existantes.

— 8 — Les articles 2 (paragraphes 1 et 2), 3, 4, 5, 8, 14, 16, 19, 23 de la loi organique du 2 août 1875, sur les élections des sénateurs, sont modifiés ainsi qu'il suit :

« 2 (paragraphes 1 et 2). Dans chaque conseil municipal, l'élection des délégués se fait sans débat, au scrutin secret, et, le cas échéant, au scrutin de liste, à la majorité absolue des suffrages. Après deux tours de scrutin, la majorité relative suffit, et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

« Il est procédé de même et dans la même forme à l'élection des suppléants.

« Les conseils qui ont 1, 2 ou 3 délégués à élire nomment 1 suppléant.

« Ceux qui élisent 6 ou 9 délégués nomment 2 suppléants.

« Ceux qui élisent 12 ou 15 délégués nomment 3 suppléants.

« Ceux qui élisent 18 ou 21 délégués nomment 4 suppléants.

« Ceux qui élisent 24 délégués nomment 5 suppléants.

« Le Conseil municipal de Paris nomme 8 suppléants.

« Les suppléants remplaceront les délégués, en cas de refus ou d'empêchement, selon l'ordre fixé par le nombre des suffrages obtenus par chacun d'eux.

« 3. Dans les communes où les fonctions du Conseil municipal sont remplies par une délégation spéciale instituée en vertu de l'article 44 de la loi du 5 avril 1884 les délégués et suppléants sénatoriaux seront nommés par l'ancien conseil.

« 4. Si les délégués n'ont pas été présents à l'élection, notification leur en sera faite dans les vingt-quatre heures par les soins du maire. Ils doivent faire parvenir aux préfets, dans les cinq jours l'avis de leur acceptation. En cas de refus ou de silence, ils sont remplacés par les suppléants, qui sont alors portés sur la liste comme délégués de la commune.

« 5. Le procès-verbal de l'élection des délégués ou des suppléants est transmis immédiatement au préfet. Il mentionne l'acceptation ou le refus des délégués et suppléants, ainsi que les protestations élevées contre la

régularité de l'élection par un ou plusieurs membres du Conseil municipal. Une copie de ce procès-verbal est affichée à la porte de la mairie.

« 8. Les protestations relatives à l'élection des délégués ou des suppléants sont jugées, sauf recours au Conseil d'Etat, par le conseil de préfecture, et, dans les colonies, par le conseil privé.

« Les délégués dont l'élection est annulée par ce qu'ils ne remplissent pas une des conditions exigées par la loi, ou pour vice de forme, sont remplacés par les suppléants.

« En cas d'annulation de l'élection d'un délégué et de celle d'un suppléant, comme en cas de refus ou de décès de l'un ou de l'autre, après leur acceptation, il est procédé à de nouvelles élections par le Conseil municipal au jour fixé par un arrêté du préfet.

« 14. Le premier scrutin est ouvert à huit heures du matin et fermé à midi. Le second est ouvert à deux heures et fermé à cinq heures. Le troisième est ouvert à sept heures et est fermé à dix heures. Les résultats des scrutins sont recensés par le bureau et proclamés immédiatement par le Président du collège électoral.

« 16. Les réunions électorales pour la nomination des sénateurs pourront être tenues depuis le jour de la promulgation du décret de convocation des électeurs jusqu'au jour du vote inclusivement.

« La déclaration prescrite par l'article 2 de la loi du 30 juin 1881 sera faite par deux électeurs au moins.

« Les formalités de prescriptions de cet article, ainsi que celles de l'article 3 seront observées.

« Les membres du Parlement élus ou électeurs dans le département, les électeurs sénatoriaux, délégués et

suppléants, et les candidats, ou leurs mandataires, peuvent seuls assister à ces réunions.

« L'autorité municipale veillera à ce que nulle autre personne ne s'y introduise.

« Les délégués et suppléants justifieront de leur qualité par un certificat du maire de la commune; — les candidats ou mandataires par un certificat du fonctionnaire qui aura reçu la déclaration dont il est parlé au paragraphe 2.

« 19. Toute tentative de corruption ou de contrainte par l'emploi des moyens énoncés dans les articles 177 et suivants du Code pénal pour influencer le vote d'un électeur ou le déterminer à s'abstenir de voter, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans, et d'une amende de 50 francs à 500 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement.

« L'article 463 du Code pénal est applicable aux peines édictées par le présent article.

« 23. Il est pourvu aux vacances survenant par suite de décès, ou démission des sénateurs, dans le délai de trois mois; toutefois, si la vacance survient dans les six mois qui précèdent le renouvellement triennal il n'y est pourvu qu'au moment de ce renouvellement. »

Y sont abrogés :

1° Les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat;

2° Les articles 24 et 25 de la loi du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs.

Disposition transitoire.

Dans le cas où une loi spéciale sur les incompatibilités parlementaires ne serait pas votée au moment des

prochaines élections sénatoriales, l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875 serait applicable à ces élections.

Tout fonctionnaire atteint par cette disposition, qui comptera vingt ans de service et cinquante ans d'âge à l'époque de l'acceptation de son mandat, pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite proportionnelle, qui sera réglée conformément au troisième paragraphe de l'article du 9 juin 1853.

Loi ayant pour objet de modifier la loi électorale.

(16 juin 1882.)

ART. 1er (*abrogé. L.* 13 *fév.* 1889) — Les membres de la chambre des députés sont élus au scrutin de liste.

— 2 (*abrogé. L.* 13 *fév.* 1889). — Chaque département élit le nombre de députés qui lui est attribué par le tableau annexé à la présente loi, à raison d'un député par soixante-dix mille habitants, les étrangers non compris. Néanmoins, il sera tenu compte de toute fraction inférieure à soixante-dix mille.

Chaque département élit au moins trois députés.

Il est attribué deux députés au territoire de Belfort, six à l'Algérie et dix aux colonies, conformément aux indications du tableau (1).

— 3 (*abrogé. L.* 13 *fév.* 1889) — Le département forme une seule circonscription.

— 4 — Les membres des familles qui ont régné sur la France sont inéligibles à la Chambre des députés.

— 5 — Nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni :

(1) Cochinchine 1, Guadeloupe 2, Guyane française 1, Inde française 1, Martinique 1, Réunion 2, Sénégal 1.

1° La majorité absolue des suffrages exprimés;

2° Un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits. Au deuxième tour, la majorité relative suffit.

En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé des candidats est élu.

— 6 — Sauf le cas de dissolution prévu et réglé par la Constitution, les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de la Chambre des députés.

— 7 — Il n'est pas pourvu aux vacances survenues dans les six mois qui précèdent le renouvellement de la Chambre.

Loi du 13 *février* 1889 *établissant le scrutin uninominal pour l'élection des députés.*

ART. 1er — Les articles 1, 2 et 3 de la loi du 16 juin 1884 sont abrogés.

— 2 — Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin individuel. Chaque arrondissement administratif dans les départements, et chaque arrondissement municipal à Paris et à Lyon nomme un député. Les arrondissements dont la population dépasse cent mille habitants, nomment un député de plus par cent mille ou fraction de cent mille habitants. Les arrondissements, dans ce cas, sont divisés en circonscriptions, dont le tableau est annexé à la présente loi et ne pourra être modifié que par une loi.

— 3 — Il est attribué un député au territoire de Belfort, six à l'Algérie et dix aux colonies, conformément aux indications du tableau.

— 4 — A partir de la promulgation de la présente loi jusqu'au renouvellement de la Chambre des députés, il ne sera pas pourvu au remplacement des députés dont les sièges seront vacants.

Loi du 17 juillet 1889 relative aux candidatures multiples.

ART. 1er — Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription.

Tout citoyen qui se présente ou est présenté aux élections générales ou partielles doit, par une déclaration signée ou visée par lui, et dûment légalisée, faire connaître dans quelle circonscription il entend être candidat. Cette déclaration est déposée, contre reçu provisoire, à la préfecture du département intéressé, le cinquième jour au plus tard avant le jour du scrutin. Il en sera délivré récépissé définitivement dans les vingt-quatre heures.

— 3 — Toute déclaration faite en violation de l'article 1ee de la présente loi est nulle et irrecevable.

Si des déclarations sont déposées par le même citoyen dans plus d'une circonscription, la première en date est seule valable, si elles portent la même date, toutes sont nulles,

— 4 — Il est interdit de signer ou d'apposer des affiches, d'envoyer ou de distribuer des bulletins, circulaires ou professions de foi dans l'intérêt d'un candidat qui ne s'est pas conformé aux prescriptions de la présente loi.

— 5 — Les bulletins au nom d'un citoyen dont la candidature est posée en violation de la présente loi n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouille-

ment. Les affiches, placards, professions de foi, bulletins de vote, apposés ou distribués pour appuyer une candidature dans une circonscription où elle ne peut légalement être produite seront enlevés ou saisis.

— 6 — Seront punis d'une amende de dix mille francs le candidat contrevenant aux dispositions de la présente loi, et d'une amende de mille à cinq mille francs toute personne qui agira en violation de l'article de la présente loi.

N° 2.

CONSTITUTION FRANÇAISE

Du 5-14 Septembre 1791.

DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN.

Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous. — En conséquence, l'Assemblée nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Etre suprême les droits suivants de l'homme et du citoyen.

ART. 1er — Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

— 2 — Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

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

— 4 — La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées par la loi.

— 5 — La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut-être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

— 6 — La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents.

— 7 — Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent,

expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis : mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi, doit obéir à l'instant ; il se rend coupable par la résistance.

— 8 — La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

— 9 — Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne, doit être sévèrement réprimée par la loi.

— 10 — Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble par l'ordre public établi par la loi.

— 11 — La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

— 12 — La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

— 13 — Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

— 14 — 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, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

— 15 — La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

— 16 — Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

— 17 — La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

CONSTITUTION FRANÇAISE.

L'Assemblée nationale, voulant établir la Constitution française sur les principes qu'elle vient de déclarer, abolit irrévocablement les institutions qui blessaient la liberté et l'égalité des droits. — Il n'y a plus ni noblesse, ni pairie, ni distinctions héréditaires, ni distinctions d'ordres, ni régime féodal, ni justices patrimoniales, ni aucun des titres, dénominations et prérogatives qui en dérivaient, ni aucun ordre de chevalerie, ni aucune des corporations, ou décorations pour lesquelles on exigeait des preuves de noblesse, ou qui supposaient des distinctions de naissance, ni aucune autre supériorité, que celle des fonctions. — Il n'y a plus ni vénalité ni hérédité d'aucun office public. — Il n'y a plus ni jurandes, ni corporations de professions, arts et métiers. — La loi ne reconnaît plus ni vœux religieux, ni aucun autre engagement qui serait contraire aux droits naturels et à la Constitution.

TITRE PREMIER.

Dispositions fondamentales garanties par la Constitution.

La Constitution garantit comme droits naturels et civils : — 1° Que tous les citoyens sont admissibles aux places et emplois sans autre distinction que celle des vertus et des talents ; — 2° que toutes les contributions seront réparties entre tous les citoyens également, en proportion de leurs facultés ; — 3° que les mêmes délits seront punis des mêmes peines, sans aucune distinction des personnes. — La Constitution garantit pareillement, comme droits naturels et civils : — La liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir, sans pouvoir être arrêté ni détenu, que selon les formes de la Constitution ; — La liberté à tout homme de parler, d'écrire, d'imprimer et publier ses pensées, sans que ses écrits puissent être soumis à aucune censure ni inspection avant leur publication, et d'exercer le culte religieux auquel il est attaché ; — La liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police ; — La liberté d'adresser aux autorités constituées des pétitions signées individuellement. Le pouvoir législatif ne pourra faire aucune loi qui porte atteinte et mette obstacle à l'exercice des droits naturels et civils consignés dans le présent titre, et garantis par la Constitution ; mais comme la liberté ne consiste qu'à pouvoir faire tout ce qui ne nuit ni aux droits d'autrui, ni à la sûreté publique, la loi peut établir des peines contre les actes qui, attaquant ou la sûreté publique ou les droits d'autrui, seraient nuisibles à la société. — La Constitution garantit l'in-

violabilité des propriétés, ou la juste et préalable indemnité de celles dont la nécessité, légalement constatée, exigerait le sacrifice. — Les biens destinés aux dépenses du culte et à tous les services d'utilité publique, appartiennent à la nation, et sont dans tous les temps à sa disposition. — La Constitution garantit les aliénations qui ont été, ou qui seront faites suivant les formes établies par la loi. — Les citoyens ont le droit d'élire ou choisir les ministres de leurs cultes. — Il sera créé et organisé un établissement général de *secours publics*, pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auront pas pu s'en procurer. — Il sera créé et organisé une *instruction publique*, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes, et dont les établissements seront distribués graduellement, dans un rapport combiné avec la division du royaume. — Il sera établi des fêtes nationales pour conserver le souvenir de la Révolution française, entretenir la fraternité entre les citoyens, et les attacher à la Constitution, à la patrie et aux lois. — Il sera fait un code de lois civiles communes à tout le royaume.

TITRE II.

De la division du royaume et de l'état des citoyens.

ART. 1er — Le royaume est un et indivisible ; son territoire est divisé en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons.

— 2 — Sont citoyens français : — ceux qui sont nés

en France d'un père français; — Ceux qui, nés en France d'un père étranger, ont fixé leur résidence dans le royaume; — Ceux qui, nés en pays étranger d'un père français, sont venus s'établir en France et ont prêté le serment civique; — Enfin ceux qui, nés en pays étranger, et descendant, à quelque degré que ce soit, d'un Français ou d'une Française expatriés pour cause de religion, viennent s'établir en France et prêtent le serment civique.

— 3 — Ceux qui, nés hors du royaume de parents étrangers, résident en France, deviennent citoyens français après cinq ans de domicile continu dans le royaume, s'ils y ont acquis des immeubles ou épousé une Française, ou formé un établissement d'agriculture ou de commerce, et s'ils ont prêté le serment civique.

— 4 — Le pouvoir législatif pourra, pour des considérations importantes, donner à un étranger un acte de naturalisation. sans autres conditions que de fixer son domicile en France et d'y prêter le serment civique.

— 5 — Le serment civique est : *Je jure d'être fidèle à la nation, à la loi et au Roi, et de maintenir de tout mon pouvoir la Constitution du royaume, décrétée par l'Assemblée Nationale Constituante aux années 1789, 1790 et 1791.*

— 6 — La qualité de citoyen français se perd : — 1° Par la naturalisation en pays étranger ; — 2° Par la condamnation aux peines qui emportent la dégradation civique, tant que le condamné n'est pas réhabilité ; — 3° Par un jugement de contumace, tant que le jugement n'est pas anéanti ; — 4° Par l'affiliation à tout ordre de chevalerie étranger, ou à toute corporation étrangère qui supposerait, soit des preuves de noblesse, soit des

distinctions de naissance, ou qui exigerait des vœux religieux.

— 7 -- La loi ne considère le mariage que comme contrat civil. — Le pouvoir législatif établira pour tous les habitants, sans distinction, le mode par lequel les naissances, mariages et décès seront constatés; et il désignera les officiers publics qui en recevront et conserveront les actes.

— 8 — Les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leur réunion dans les villes et dans de certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les *communes*. — Le pouvoir législatif pourra fixer l'étendue de l'arrondissement de chaque commune.

— 9 — Les citoyens qui composent chaque commune, ont le droit d'élire à temps, et suivant les formes déterminées par la loi, ceux d'entre eux qui, sous le titre d'*officiers municipaux*, sont chargés de gérer les affaires particulières de la commune. Il pourra être délégué aux officiers municipaux quelques fonctions relatives à l'intérêt général de l'État.

— 10 — Les règles que les officiers municipaux seront tenus de suivre dans l'exercice, tant des fonctions municipales que de celles qui leur auront été déléguées pour l'intérêt général, seront fixées par les lois.

TITRE III.

Des pouvoirs publics.

ART. 1er — La souveraineté est une, indivisible, inaliénable, imprescriptible; elle appartient à la nation : aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

— 2 — La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. — La Constitution francaise est représentative; les représentants sont le Corps législatif et le Roi.

— 3 — Le pouvoir législatif est délégué à une assemblée nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du Roi de la manière qui sera déterminée ci-après.

— 4 — Le gouvernement est monarchique : le pouvoir est délégué au Roi, pour être exercé, sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables de la manière qui sera déterminée ci-après.

— 5 — Le pouvoir judiciaire est délégué à des juges élus à temps par le peuple.

CHAPITRE Ier.

DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE LÉGISLATIVE.

ART. 1er — L'Assemblée nationale formant le Corps législatif est permanente et n'est composée que d'une Chambre.

— 2 — Elle sera formée tous les deux ans par de nouvelles élections. — Chaque période de deux années formera une législature.

— 3 — Les dispositions de l'article précédent n'auront pas lieu à l'égard du prochain Corps législatif, dont les pouvoirs cesseront le dernier jour d'avril 1793.

— 4 — Le renouvellement du Corps législatif se fera de plein droit.

— 5 — Le Corps législatif ne pourra être dissous par le Roi.

SECTION Ire.

NOMBRE DES REPRÉSENTANTS. — BASES DE LA REPRÉSENTATION.

ART. 1er — Le nombre des représentants au Corps législatif est de sept cent quarante-cinq, à raison des quatre-vingt-trois départements dont le royaume est composé, et indépendamment de ceux qui pourraient être accordés aux colonies.

— 2 — Les représentants seront distribués entre les quatre-vingt-trois départements, selon les trois proportions du territoire, de la population et de la contribution directe.

— 3 — Des sept cent quarante-cinq représentants, deux cent quarante-sept sont attachés au territoire. — Chaque département en nommera trois, à l'exception du département de Paris qui n'en nommera qu'un.

— 4 — Deux cent quarante-neuf représentants sont attribués à la population. — La masse totale de la population active du royaume est divisée en deux cent quarante-neuf parts, et chaque département nomme autant de députés qu'il a de parts de population.

— 5 — Deux cent quarante-neuf représentants sont attachés à la contribution directe. — La somme totale de la contribution directe du royaume est de même divisée en deux cent quarante-neuf parts, et chaque département nomme autant de députés qu'il paie de parts de contribution.

SECTION II.

ASSEMBLÉES PRIMAIRES. — NOMINATION DES ELECTEURS.

ART. 1er — Pour former l'Assemblée nationale législative, les citoyens actifs se réuniront tous les deux ans en assemblées primaires dans les villes et dans les cantons. — Les assemblées primaires se formeront de plein droit le second dimanche de mars, si elles n'ont pas été convoquées plus tôt par les fonctionnaires publics déterminés par la loi.

— 2 — Pour être citoyen actif il faut : — être né ou devenu Français; — être âgé de vingt-cinq ans accom-

plis; — être domicilié dans la ville ou dans le canton depuis le temps déterminé par la loi; — payer dans un lieu quelconque du royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, et en représenter la quittance; — n'être pas dans un état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages; — être inscrit dans la municipalité de son domicile, au rôle des gardes nationales; — avoir prêté le serment civique.

— 3 — Tous les six ans, le Corps législatif fixera le minimum et le maximum de la valeur de la journée de travail, et les administrateurs des départements en feront la détermination locale pour chaque district.

— 4 — Nul ne pourra exercer les droits de citoyen actif dans plus d'un endroit, ni se faire représenter par un autre.

— 5 — Sont exclus de l'exercice des droits de citoyen actif : — ceux qui sont en état d'accusation; — ceux qui, après avoir été constitués en état de faillite ou d'insolvabilité, prouvé par pièces authentiques, ne rapportent pas un acquit général de leurs créanciers.

— 6 — Les assemblées primaires nommeront des électeurs en proportion du nombre des citoyens actifs domiciliés dans la ville ou le canton. — Il sera nommé un électeur à raison de cent citoyens actifs présents ou non à l'assemblée. — Il en sera nommé deux depuis cent cinquante-un jusqu'à deux cent cinquante, et ainsi de suite.

— 7 — Nul ne pourra être nommé électeur s'il ne réunit aux conditions nécessaires pour être citoyen actif, savoir : — Dans les villes au-dessus de six mille âmes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué sur les rôles de contribution à un revenu égal à

la valeur locale de deux cents journées de travail, ou d'être locataire d'une habitation évaluée sur les mêmes rôles à un revenu égal à la valeur de cent cinquante journées de travail; — dans les villes au-dessous de six mille âmes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué sur les rôles de contribution à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d'être locataire d'une habitation évaluée sur les mêmes rôles à un revenu égal à la valeur de cent journées de travail; — et dans les campagnes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué sur les rôles de contribution à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d'être fermier ou métayer de biens évalués sur les mêmes rôles à la valeur de quatre cents journées de travail. — A l'égard de ceux qui seront en même temps propriétaires ou usufruitiers d'une part, et locataires, fermiers ou métayers de l'autre, leurs facultés à ces divers titres seront cumulées, jusqu'au taux nécessaire pour pour établir leur éligibilité.

SECTION III.

ASSEMBLÉES ÉLECTORALES. — NOMINATION DES REPRÉSENTANTS.

ART. 1er — Les électeurs nommés en chaque département se réuniront pour élire le nombre des représentants dont la nomination sera attribuée à leur département, et un nombre de suppléants égal au tiers de celui des représentants. — Les assemblées électorales se formeront de plein droit le dernier dimanche de mars, si elles n'ont pas été convoquées plus tôt par les fonctionnaires publics déterminés par la loi.

— 2 — Les représentants et les suppléants seront élus à la pluralité absolue des suffrages, et ne pourront être choisis que parmi les citoyens actifs du département.

— 3 — Tous les citoyens actifs, quelque soit leur état, profession ou contribution, pourront être élus représentants de la nation.

— 4 — Seront néanmoins obligés d'opter; les ministres et les autres agents du pouvoir exécutif révocables à volonté, les commissaires de la trésorie nationale, les percepteurs et receveurs des contributions directes, les préposés à la perception et aux régies des contributions indirectes et des domaines nationaux, et ceux qui, sous quelque dénomination que ce soit, sont attachés à des emplois de la maison militaire et civile du roi. — Seront également tenus d'opter les administrateurs, sous-administrateurs, officiers municipaux et commandants des gardes nationales.

— 5 — L'exercice des fonctions judiciaires sera incompatible avec celle de représentant de la nation, pendant toute la durée de la législature. — Les juges seront remplacés par leurs suppléants, et le Roi pourvoira par des brevets de commission au remplacement de ses commissaires auprès des tribunaux.

— 6 — Les membres du corps législatif pourront être réélus à la législature suivante, et ne pourront l'être ensuite qu'après l'intervalle d'une législature.

— 7 — Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.

SECTION IV

TENUE ET RÉGIME DES ASSEMBLÉES PRIMAIRES ET ÉLECTORALES

ART. 1er — Les fonctions des assemblées primaires et électorales se bornent à élire; elles se sépareront aussitôt après les élections faites, et ne pourront se former de nouveau que lorsqu'elles seront convoquées, si ce n'est au cas de l'article 1er de la section II et de l'article 1er de la section III ci-dessus.

— 2 — Nul citoyen actif ne peut entrer ni donner son suffrage dans une assemblée, s'il est armé.

— 3 — La force armée ne pourra être introduite dans l'intérieur sans le vœu exprès de l'Assemblée, si ce n'est qu'on y commît des violences: auquel cas, l'ordre du président suffira pour appeler la force publique.

— 4 — Tous les deux ans, il sera dressé, dans chaque district, des listes par cantons des citoyens actifs, et la liste de chaque canton y sera publiée et affichée deux mois avant l'époque de l'assemblée primaire. — Les réclamations qui pourront avoir lieu soit pour contester la qualité des citoyens employés sur la liste, soit de la part de ceux qui se prétendront omis injustement, seront portées aux tribunaux pour y être jugées sommairement. — La liste servira de règle pour l'admission des citoyens dans la prochaine assemblée primaire, en tout ce qui n'aura pas été rectifié par des jugements rendus avant la tenue de l'assemblée.

— 5 — Les assemblées électorales ont le droit de vérifier la qualité et les pouvoirs de ceux qui s'y présenteront, et leurs décisions seront exécutées provi-

soirement, sauf le jugement du corps législatif lors de la vérification des pouvoirs des députés.

— 6 — Dans aucun cas et sous aucun prétexte, le Roi, ni aucun des agens nommés par lui, ne pourront prendre connaissance des questions relatives à la régularité des convocations, à la tenue des assemblées, à la forme des élections, ni aux droits politiques des citoyens, sans préjudice des fonctions des commissaires du roi dans les cas déterminés par la loi, où les questions relatives aux droits politiques des citoyens doivent être portées dans les tribunaux.

SECTION V.

RÉUNION DES REPRÉSENTANTS EN ASSEMBLÉE NATIONALE LÉGISLATIVE

ART. 1er — Les représentants se réuniront, le premier lundi du mois de mai, au lieu des séances de la dernière législature.

— 2 — Ils se formeront provisoirement en assemblée, sous la présidence du doyen d'âge, pour vérifier les pouvoirs des représentants présents.

— 3 — Dès qu'ils seront au nombre de trois cent soixante-treize membres vérifiés, ils se constitueront sous le titre d'*Assemblée nationale législative :* elle nommera un président, un vice-président et des secrétaires, et commencera l'exercice de ses fonctions.

— 4 — Pendant tout le cours du mois de mai, si le nombre des représentants présents est aux-dessous de trois cent soixante-treize, l'assemblée ne pourra faire aucun acte législatif. — Elle pourra prendre un arrêté pour enjoindre aux membres absents de se rendre à

leurs fonctions dans le délai de quinzaine au plus tard, à peine de trois mille livres d'amende, s'ils ne proposent pas une excuse qui soit jugée légitime par l'assemblée.

— 5 — Au dernier jour de mai, quel que soit le nombre des membres présents, il se constitueront en assemblée nationale législative.

— 6 — Les représentants prononceront tous ensemble, au nom du peuple français, le serment de *vivre libre ou mourir*. — Ils prêteront ensuite individuellement le serment de *maintenir de tout leur pouvoir la constitution du royaume, décrétée par l'assemblée nationale constituante, aux années* 1789,1790 *et* 1791; *de ne rien proposer ni consentir, dans le cours de la législature, qui puisse y porter atteinte, et d'être en tout fidèles à la nation, à la loi et au roi.*

— 7 — Les représentants de la nation sont inviolables : ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps, pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants.

— 8 — Ils pourront, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt; mais il en sera donné avis, sans délai, au corps législatif; et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation.

CHAPITRE II.

DE LA ROYAUTÉ, DE LA RÉGENCE ET DES MINISTRES.

SECTION I.

DE LA ROYAUTÉ ET DU ROI.

ART. 1er — La royauté est indivisible, et déléguée héréditairement à la race régnante, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. — (Rien n'est préjugé sur l'effet de renonciation, dans la race actuellement régnante).

— 2 — La personne du Roi est inviolable et sacrée; son seul titre est *Roi des Français*.

— 3 — Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi; le Roi ne règne que par elle, et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéissance.

— 4 — Le Roi, à son avènement au trône, ou dès qu'il aura atteint sa majorité, prêtera à la nation, en présence du corps législatif, le serment *d'être fidèle à la nation et à la loi, d'employer tout le pouvoir qui lui est délégué à maintenir la constitution décrétée par l'assemblée nationale constituante, aux années* 1789, 1790 *et* 1791, *et à faire exécuter les lois*. — Si le corps législatif n'est pas assemblé le Roi fera pu-

blier une proclamation dans laquelle seront exprimés ce serment et la promesse de le réitérer dès que le corps législatif sera réuni.

— 5 — Si, un mois après l'invitation du corps législatif, le Roi n'a pas prêté ce serment, ou si, après l'avoir prêté, il le rétracte, il sera censé avoir abdiqué la royauté.

— 6 — Si le Roi se met à la tête d'une armée et en dirige les forces contre la nation, ou s'il ne s'oppose pas par un acte formel à une telle entreprise qui s'exécuterait en son nom, il sera censé avoir abdiqué la royauté.

— 7 — Si le Roi, étant sorti du royaume, n'y rentrait pas après l'invitation qui lui en serait faite par le corps législatif, et dans le délai qui sera fixé par la proclamation, lequel ne pourra être moindre de deux mois, il serait censé avoir abdiqué la royauté. — Le délai commencera à courir du jour où la proclamation du corps législatif aura été publiée dans le lieu de ses séances, et les ministres seront tenus, sous leur responsabilité, de faire tous les actes du pouvoir exécutif, dont l'exercice sera suspendu dans la main du Roi absent.

— 8 — Après l'abdication expresse ou légale, le Roi sera dans la classe des citoyens, et pourra être accusé et jugé comme eux pour les actes postérieurs à son abdication.

— 9 — Les biens particuliers que le Roi possède à son avènement au trône, sont réunis irrévocablement au domaine de la nation : il a la disposition de ceux qu'il acquiert à titre singulier; s'il n'en a pas disposé, ils sont pareillement réunis à la fin du règne.

— 10 — La nation pourvoit à la splendeur du trône

par une liste civile, dont le corps législatif déterminera la somme à chaque changement de règne, pour toute la durée du règne.

— 11 — Le Roi nommera un administrateur de la liste civile, qui exercera les actions judiciaires du Roi, et contre lequel toutes les actions à la charge du Roi seront dirigées, et les jugements prononcés. Les condamnations obtenues par les créanciers de la liste civile seront exécutoires contre l'administrateur personnellement, et sur ses propres biens.

— 12 — Le Roi aura, indépendamment de la garde d'honneur qui lui sera fournie par les citoyens gardes nationales du lieu de sa résidence, une garde payée sur les fonds de la liste civile; elle ne pourra excéder le nombre de douze cents hommes à pied, et de six cents hommes à cheval. — Les grades et les règles d'avancement y seront les mêmes que dans les troupes de ligne; mais ceux qui composeront la garde du Roi rouleront pour tous les grades exclusivement sur eux-mêmes, et ne pourront en obtenir aucun dans l'armée de ligne. — Le Roi ne pourra choisir les hommes de sa garde que parmi ceux qui sont actuellement en activité de service dans les troupes de ligne, ou parmi les citoyens qui ont fait depuis un an le service de gardes nationales, pourvu qu'ils soient résidents dans le royaume, et qu'ils aient précédemment prêté le serment civique. — La garde du Roi ne pourra être commandée ni requise pour aucun autre service public.

SECTION II

DE LA RÉGENCE.

ART. 1er — Le Roi est mineur jusqu'à l'âge de dix-

huit ans accomplis; et pendant cette minorité, il y a un régent du royaume.

— 2 — La régence appartient au parent du Roi, le plus proche en degré, suivant l'ordre de l'hérédité au trône, et âgé de vingt-cinq ans accomplis, pourvu qu'il soit Français et regnicole, qu'il ne soit pas héritier présomptif d'une autre couronne, et qu'il ait précédemment prêté le serment civique. — Les femmes sont exclues de la régence.

— 3 — Si un Roi mineur n'avait aucun parent réunissant les qualités ci dessus exprimées, le régent du royaume sera élu ainsi qu'il va être dit aux articles suivants.

— 4 — Le corps législatif ne pourra être le régent.

— 5 — Les électeurs de chaque district se réuniront au chef-lieu de district, d'après une proclamation qui sera faite dans la première semaine du nouveau règne, par le corps législatif, s'il est réuni; et, s'il était séparé, le ministre de la justice sera tenu de faire cette proclamation dans la même semaine.

— 6 — Les électeurs nommeront en chaque district, au scrutin individuel et à la pluralité absolue des suffrages, un citoyen éligible et domicilié dans le district, auquel ils donneront, par le procès-verbal de l'élection, un mandat spécial borné à la seule fonction d'élire le citoyen qu'il jugera en son âme et conscience le plus digne d'être élu régent du royaume.

— 7 — Les citoyens mandataires nommés dans les districts, seront tenus de se rassembler dans la ville où le corps législatif tiendra sa séance, le quarantième jour, au plus tard, à partir de celui de l'avènement du Roi mineur au trône, et ils formeront l'assemblée électorale qui procèdera à la nomination du régent.

— 8 — L'élection du régent sera faite au scrutin individuel, et à la pluralité absolue des suffrages.

— 9 — L'assemblée électorale ne pourra s'occuper que de l'élection, et se séparera aussitôt que l'élection sera terminée; tout autre acte qu'elle entreprendrait de faire, est déclaré inconstitutionnel et de nul effet.

— 10 — L'assemblée électorale fera présenter, par son président, le procès-verbal de l'élection au corps législatif, qui, après avoir vérifié la régularité de l'élection, la fera publier dans tout le royaume par une proclamation.

— 11 — Le régent exerce, jusqu'à la majorité du Roi, toutes les fonctions de la royauté, et n'est pas personnellement responsable des actes de son administration.

— 12 — Le régent ne peut commencer l'exercice de ses fonctions, qu'après avoir prêté à la nation, en présence du corps législatif le serment *d'être fidèle à la nation, à la loi et au Roi; d'employer tout le pouvoir délégué au Roi, et dont l'exercice lui est confié pendant la minorité du Roi, à maintenir la constitution décrétée par l'assemblée nationale constituante, aux années* 1789, 1790 *et* 1791, *et à faire exécuter les lois.*

- Si le corps législatif n'est pas assemblé, le régent fera publier une proclamation, dans laquelle seront exprimés ce serment et la promesse de le réitérer aussitôt que le corps législatif sera réuni.

— 13 — Tant que le régent n'est pas entré en exercice de ses fonctions, la sanction des lois sera suspendue; les ministres continuent de faire, sous leur responsabilité, tous les actes du pouvoir exécutif.

— 14 — Aussitôt que le régent aura prêté le serment, le corps législatif déterminera son traitement

lequel ne pourra être changé pendant la durée de la régence.

— 15 — Si, à raison de la minorité d'âge du parent appelé à la régence, elle a été dévolue à un parent plus éloigné, ou déférée par élection, le régent qui sera entré en exercice continuera ses fonctions jusqu'à la majorité du Roi.

— 16 — La régence du royaume ne confère aucun droit sur la personne du Roi mineur.

— 17 — La garde du Roi mineur sera confiée à sa mère; et s'il n'a pas de mère, ou si elle est remariée au temps de l'avènement de son fils au trône, ou si elle se remarie pendant la minorité, la garde sera déférée par le corps législatif. — Ne peuvent être élus pour la garde du Roi mineur, ni le régent, ni les descendants, ni les femmes.

— 18 — En cas de démence du Roi notoirement reconnue, légalement constatée, et déclarée par le corps législatif après trois délibérations successivement prises de mois en mois, il y a lieu à la régence tant que la démence dure.

SECTION III.

DE LA FAMILLE DU ROI.

ART. Ier — L'héritier présomptif portera le nom de *prince royal*. — Il ne peut sortir du royaume sans un décret du corps législatif et le consentement du Roi. — S'il en est sorti, et si, étant parvenu à l'âge de dix-huit ans, il ne rentre pas en France après avoir été requis par une proclamation du corps législatif, il est censé avoir abdiqué le droit de succession au trône.

— 2 — Si l'héritier présomptif est mineur, le parent majeur, premier appelé à la régence, est tenu de résider dans le royaume. — Dans le cas où il en serait sorti, et n'y rentrerait pas sur la réquisition du corps législatif, il sera censé avoir abdiqué son droit à la régence.

— 3 — La mère du Roi mineur ayant sa garde, ou le gardien élu, s'ils sortent du royaume, sont déchus de la garde. — Si la mère de l'héritier présomptif mineur sortait du royaume, elle ne pourrait, même après son retour, avoir la garde de son fils mineur devenu Roi, que par un décret du corps législatif.

— 4 — Il sera fait une loi pour régler l'éducation du Roi mineur et celle de l'héritier présomptif mineur.

— 5 — Les membres de la famille du Roi appelés à la succession éventuelle au trône jouissent des droits de citoyen actif, mais ne sont éligibles à aucune des places, emplois ou fonctions qui sont à la nomination du peuple. — A l'exception des départements du ministère, ils sont susceptibles des places et emplois à la nomination du Roi ; néanmoins ils ne pourront commander en chef aucune armée de terre ou de mer, ni remplir les fonctions d'ambassadeurs, qu'avec le consentement du corps législatif, accordé sur la proposition du Roi.

— 6 — Les membres de la famille du Roi, appelés à la succession éventuelle au trône, ajouteront la dénomination de *prince français* au nom qui leur aura été donné dans l'acte civil constatant leur naissance, et ce nom ne pourra être ni patronymique, ni formé d'aucune des qualifications abolies par la présente constitution. — La dénomination de *prince* ne pourra être donnée à aucun autre individu, et n'emportera aucun privilège,

ni aucune exception au droit commun de tous les Français.

— 7 — Les actes par lesquels seront légalement constatés les naissances, mariages et décès des princes français, seront présentés au corps législatif qui en ordonnera le dépôt dans ses archives.

— 8 — Il ne sera accordé aux membres de la famille du Roi aucun apanage réel. — Les fils puînés du Roi, recevront, à l'âge de vingt-cinq ans accomplis, ou lors de leur mariage, une rente apanagère, laquelle sera fixée par le corps législatif, et finira à l'extinction de leur postérité masculine.

SECTION IV.

DES MINISTRES.

ART. Ier — Au Roi seul appartient le choix et la révocation des ministres.

— 2 — Les membres de l'Assemblée nationale actuelle et des législatures suivantes, les membres du tribunal de cassation, et ceux qui serviront dans le haut-jury, ne pourront être promus au ministère, ni recevoir aucune place, don, pension, traitement ou commission du pouvoir exécutif ou de ses agens, pendant la durée de leurs fonctions, ni pendant deux ans après en avoir cessé l'exercice. — Il en sera de même de ceux qui seront seulement inscrits sur la liste du haut-jury, pendant tout le temps que durera leur inscription.

— 4 — Nul ne peut entrer en exercice d'aucun emploi, soit dans les bureaux du ministère, soit dans ceux des régies ou administrations des revenus publics, ni en général d'aucun emploi à la nomination du pou-

voir exécutif, sans prêter le serment civique, ou sans justifier qu'il l'a prêté.

— 4 — Aucun ordre du Roi ne pourra être exécuté, s'il n'est signé par lui et contre-signé par le ministre ou l'ordonnateur du département.

— 5 — Les ministres sont responsables de tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution; — De tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle; — De toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département.

— 6 — En aucun cas, l'ordre du Roi, verbal ou par écrit, ne peut soustraire un ministre à la responsabilité.

— 7 — Les ministres sont tenus de présenter chaque année au corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées, et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement.

— 8 — Aucun ministre en place, ou hors de place, ne peut être poursuivi en matière criminelle pour fait de son administration, sans un décret du corps législatif.

CHAPITRE III.

DE L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF.

SECTION I.

POUVOIRS ET FONCTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE LÉGISLATIVE.

ART. Ier — La Constitution délègue exclusivement au corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après : 1° De proposer et décréter les lois : le Roi peut seulement inviter le corps législatif à prendre un objet en considération; — 2° De fixer les dépenses publiques; — 3° D'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception; — 4° De faire la répartition de la contribution directe entre les départemens du royaume, de surveiller l'emploi de tous les revenus publics, et de s'en faire rendre compte; — 5° De décréter la création ou la suppression des offices publics; — 6° De déterminer le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies; — 7° De permettre ou de défendre l'introduction des troupes étrangères sur le territoire français, et des forces navales étrangères dans les ports du royaume; — 8° De statuer annuellement, après la proposition du Roi, sur le nombre d'hommes et de vaisseaux dont les armées de terre et de mer seront composées, sur la

solde et le nombre d'individus de chaque grade; sur les règles d'administration et d'avancement, les formes de l'enrôlement et du dégagement, la formation des équipages de mer; sur l'admission des troupes ou des forces navales étrangères au service de la France, et sur le traitement des troupes en cas de licenciement; — 9° De statuer sur l'administration et d'ordonner l'aliénation des domaines nationaux; — 10° De poursuivre devant la haute cour nationale la responsabilité des ministres et des agents principaux du pouvoir exécutif; — 11° D'accuser et de poursuivre devant la même cour, ceux qui seront prévenus d'attentat et de complot contre la sûreté générale de l'Etat ou contre la Constitution; — 12° D'établir les lois d'après lesquelles les marques d'honneurs ou décorations purement personnelles seront accordées à ceux qui ont rendu des services à l'Etat; — 13° Le corps législatif a seul le droit de décerner les honneurs publics à la mémoire des grands hommes.

— 2 — La guerre ne peut être décidée que par un décret du corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du Roi, et sanctionné par lui. — Dans le cas d'hostilités imminentes ou commencées, d'un allié à soutenir, ou d'un droit à conserver par la force des armes, le Roi en donnera, sans aucun délai, la notification au corps législatif, et en fera connaître les motifs. Si le corps législatif est en vacances, le Roi le convoquera aussitôt. — Si le corps législatif décide que la guerre ne doive pas être faite, le Roi prendra sur-le-champ des mesures pour faire cesser ou prévenir toutes hostilités, les ministres demeurant responsables des délais. — Si le corps législatif trouve que les hostilités commencées soient une agression cou-

pable de la part des ministres ou de quelque autre agent du pouvoir exécutif, l'auteur de l'agression sera poursuivi criminellement. — Pendant tout le cours de la guerre, le corps législatif peut requérir le Roi de négocier la paix; et le Roi est tenu de référer à cette réquisition. — A l'instant où la guerre cessera, le corps législatif fixera le délai dans lequel les troupes élevées au-dessus du pied de paix seront congédiées, et l'armée réduite à son état ordinaire.

— 3 — Il appartient au corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce; et aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification.

— 4 — Le corps législatif a le droit de déterminer le lieu de ses séances, de les continuer autant qu'il le jugera nécessaire et de s'ajourner. Au commencement de chaque règne, s'il n'est pas réuni, il sera tenu de se rassembler sans délai. — Il a le droit de police dans le lieu de ses séances, et dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée. — Il a le droit de discipline sur ses membres; mais il ne peut prononcer de punition plus forte que la censure, les arrêts pour huit jours, ou la prison pour trois jours. — Il a le droit de disposer, pour sa sûreté et pour le maintien du respect qui lui est dû, des forces qui, de son consentement, seront établies dans la ville où il tiendra ses séances.

— 5 — Le pouvoir exécutif ne peut faire passer ou séjourner aucun corps de troupes de ligne, dans la distance de trente mille toises du corps législatif; si ce n'est sur sa réquisition ou avec son autorisation.

SECTION II.

TENUE DES SÉANCES ET FORME DE DÉLIBÉRER.

ART. 1er — Les délibérations du corps législatif

seront publiques, et les procès-verbaux de ses séances seront imprimés.

— 2 — Le corps législatif pourra cependant, en toute occasion, se former en *comité général*. — Cinquante membres auront le droit de l'exiger. — Pendant la durée du comité général, les assistants se retireront, le fauteuil du président sera vacant, l'ordre sera maintenu par le vice-président.

— 3 — Aucun acte législatif ne pourra être délibéré et décrété que dans la forme suivante.

— 4 — Il sera fait trois lectures du projet de décret, à trois intervalles, dont chacun ne pourra être moindre de huit jours.

— 5 — La discussion sera ouverte après chaque lecture; et néanmoins, après la première ou seconde lecture, le corps législatif pourra déclarer qu'il y a lieu à l'ajournement ou qu'il n'y a pas lieu à délibérer; dans ce dernier cas, le projet de décret pourra être représenté dans la même session. — Tout projet de décret sera imprimé et distribué avant que la seconde lecture puisse en être faite.

— 6 — Après la troisième lecture, le président sera tenu de mettre en délibération, et le corps législatif décidera s'il se trouve en état de rendre un décret définitif, ou s'il veut renvoyer la décision à un autre temps, pour recueillir de plus amples éclaircissements.

— 7 — Le corps législatif ne peut délibérer, si la séance n'est composée de deux cents membres au moins, et aucun décret ne sera formé que par la pluralité absolue des suffrages.

— 8 — Tout projet de loi qui, soumis à la discussion, aura été rejeté après la troisième lecture, ne pourra être représenté dans la même session.

— 9 — Le préambule de tout décret définitif énoncera : 1° les dates des séances auxquelles les trois lectures du projet auront été faites ; 2° le décret par lequel il aura été arrêté après la troisième lecture, de décider définitivement.

— 10 — Le Roi refusera sa sanction au décret dont le préambule n'attestera pas l'observation des formes ci-dessus. Si quelqu'un de ces décrets était sanctionné, les ministres ne pourront le sceller ni le promulguer, et leur responsabilité à cet égard durera six années.

— 11 — Sont exceptés des dispositions ci-dessus, les décrets reconnus et déclarés urgents par une délibération préalable du corps législatif, mais ils peuvent être modifiés ou révoqués dans le cours de la même session. — Le décret par lequel la matière aura été déclarée urgente en énoncera les motifs ; et il sera fait mention de ce décret préalable dans le préambule du décret définitif.

SECTION III.

DE LA SANCTION ROYALE.

ART. 1er — Les décrets du corps législatif sont présentés au Roi, qui peut leur refuser son consentement.

— 2 — Dans le cas où le Roi refuse son consentement, ce refus n'est que suspensif. — Lorsque les deux législatures qui suivront celle qui aura présenté le décret, auront successivement représenté le même décret dans les mêmes termes, le Roi sera censé avoir donné la sanction.

— 3 — Le consentement du Roi est exprimé sur chaque décret par cette formule signée du Roi : *Le Roi*

consent et fera exécuter. — Le refus suspensif est exprimé par celle-ci : *Le Roi examinera.*

— 4 — Le Roi est tenu d'exprimer son consentement ou son refus sur chaque décret, dans les deux mois de la présentation.

— 5 — Tout décret auquel le Roi a refusé son consentement, ne peut lui être représenté par la même législature.

— 6 — Les décrets sanctionnés par le Roi, et ceux qui lui auront été présentés par trois législatures consécutives, ont force de loi, et portent le nom, et l'intitulé de *lois*.

— 7 — Seront néanmoins exécutés comme lois, sans être sujets à la sanction, les actes du corps législatif concernant sa constitution en assemblée délibérante ; — Sa police intérieure, et celle qu'il pourra exercer dans l enceinte extérieure qu'il aura déterminée ; — La vérification des pouvoirs de ses membres présents ; — Les injonctions aux membres absents ; — La convocation des assemblées primaires en retard ; — L'exercice de la police constitutionnelle sur les administrateurs et sur les officiers municipaux ; — Les questions, soit d'éligibilité, soit de validité des élections ; — Ne sont pareillement sujets à la sanction les actes relatifs à la responsabilité des ministres, ni les décrets portant qu'il y a lieu à accusation.

— 8 — Les décrets du corps législatif concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques, porteront le nom et l'intitulé de *lois*. Ils seront promulgués et exécutés sans être sujets à la sanction, si ce n'est pour les dispositions qui établiraient des peines autres que des amendes et contraintes pécuniaires. — Ces décrets ne pourront être

rendus qu'après l'observation des formalités prescrites par les articles 4, 5, 6, 7, 8 et 9 de la section II du présent chapitre; et le corps législatif ne pourra y insérer aucune disposition étrangère à leur objet.

SECTION IV.

RELATIONS DU CORPS LÉGISLATIF AVEC LE ROI.

ART. 1er — Lorsque le corps législatif est définitivement constitué, il envoie au Roi une députation pour l'en instruire. Le Roi peut, chaque année, faire l'ouverture de la session, et proposer les objets qu'il croit devoir être pris en considération pendant le cours de cettesession, sans néanmoins que cette formalité puisse être considérée comme nécessaire à l'activité du corps législatif.

— 2 — Lorsque le corps législatif veut s'ajourner au-delà de quinze jours il est tenu d'en prévenir le Roi par une députation, au moins huit jours d'avance.

— 3 — Huitaine au moins avant la fin de chaquesession, le corps législatif envoie au roi une députation, pour lui annoncer le jour où il se propose de terminer ses séances. Le Roi peut venir faire la clôture de la session.

— 4 — Si le Roi trouve important au bien de l'Etat que la session soit continuée, ou que l'ajournement n'ait pas lieu ou qu'il n'ait lieu que pour un temps moins long, il peut à cet effet envoyer un message, sur lequel le corps législatif est tenu de délibérer.

— 5 — Le Roi convoquera le corps législatif dans l'intervalle de ses sessions, toutes les fois que l'intérêt de l'Etat lui paraîtra l'exiger, ainsi que dans les cas

qui auront été prévus et déterminés par le corps législatif avant de s'ajourner.

— 6 — Toutes les fois que le Roi se rendra au lieu des séances du corps législatif, il sera reçu et reconduit par une députation; il ne pourra être accompagné dans l'intérieur de la salle que par le prince royal et par les ministres.

— 7 — Dans aucun cas, le président ne pourra faire partie d'une députation.

— 8 — Le corps législatif cessera d'être corps délibérant tant que le Roi sera présent.

— 9 — Les actes de la correspondance du Roi avec le corps législatif seront toujours contre-signés par un ministre.

— 10 — Les ministres du Roi auront entrée dans l'assemblée nationale législative; ils y auront une place marquée. — Ils seront entendus, toutes les fois qu'ils le demanderont, sur les objets relatifs à leur administration, ou lorsqu'ils seront requis de donner des éclaircissements. — Ils seront également entendus sur les objets étrangers à leur administration, quand l'Assemblée nationale leur accordera la parole.

CHAPITRE IV.

DE L'EXERCICE DU POUVOIR EXÉCUTIF.

ART. 1er — Le pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du Roi. — Le Roi est le chef suprême de l'administration générale du royaume : le soin de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique lui est confié. — Le Roi est le chef suprême de l'armée de terre et de l'armée navale. — Au Roi est délégué le soin de veiller à la sûreté extérieure du royaume, d'en maintenir les droits et les possessions.

— 2 — Le Roi nomme les ambassadeurs et les autres agents des négociations politiques. Il confère le commandement des armées et des flottes, et les grades de maréchal de France et d'amiral. — Il nomme les deux tiers des contre-amiraux, la moitié des lieutenants-généraux, maréchaux de camps, capitaines de vaisseau, et colonels de la gendarmerie nationale. — Il nomme le tiers des colonels et des lieutenants-colonels, et le sixième des lieutenants de vaisseaux. — Le tout en se conformant aux lois sur l'avancement. — Il nomme, dans l'administration civile de la marine, les ordonnateurs, les contrôleurs, les trésoriers des arsenaux, les chefs des travaux, sous-chefs des bâtiments civils, la moitié des chefs d'administration et des sous-chefs de

constructions. — Il nomme les commissaires auprès des tribunaux. — Il nomme les préposés en chef aux régies des contributions indirectes, et à l'administration des domaines nationaux. — Il surveille la fabrication des monnaies, et nomme les officiers chargés d'exercer cette surveillance dans la commission générale et dans les hôtels des monnaies. — L'effigie du Roi est empreinte sur toutes les monnaies du royaume.

— 3 — Le Roi fait délivrer les lettres patentes, brevets et commissions, aux fonctionnaires publics ou autres qui doivent en recevoir.

— 4 — Le roi fait dresser la liste des pensions et gratifications, pour être présentées au corps législatif à chacune de ses sessions, et décrétées, s'il y a lieu.

SECTION I.

DE LA PROMULGATION DES LOIS.

Art. 1er — Le pouvoir exécutif est chargé de faire sceller les lois du sceau de l'Etat, et de les faire promulguer ; — Il est chargé également de faire promulguer et exécuter les actes du corps législatif qui n'ont pas besoin de la sanction du Roi.

— 2 — Il sera fait deux expéditions originales de chaque loi, toutes deux signées du Roi, contre-signées par le Ministre de la justice et scellées du sceau de l'Etat. — L'une restera déposée aux archives du sceau, et l'autre sera remise aux archives du corps législatif.

— 3 — La promulgation sera ainsi conçu : « N. (*le « nom du Roi*), par la grâce de Dieu et par la loi cons- « titutionnelle de l'Etat, Roi des Français, à tous pré- « sent et avenir, salut. L'Assemblée nationale a décrété

« et nous voulons et ordonnons ce qui suit : » — (*La copie littérale du décret sera insérée sans aucun changement*). — « Mandons et ordonnons à tous les corps « administratifs et tribunaux, que les présentes ils « fassent consigner dans leurs registres, lire, publier « et afficher dans leur département et ressorts respec- « tifs, et exécuter comme loi du royaume. En foi de « quoi nous avons signé ces présentes, auxquelles « nous avons fait apposer le sceau de l'Etat. »

— 4 — Si le Roi est mineur, les lois, proclamations et autres actes émanés de l'autorité royale, pendant la régence, seront conçus ainsi qu'il suit : « N. (*le nom du « régent*), régent du royaume, au nom de N. (*le nom du « Roi*), par la grâce de Dieu et par la loi constitution- « nelle de l'Etat, roi des Français, etc., etc. »

— 5 — Le pouvoir exécutif est tenu d'envoyer les lois aux corps administratifs et aux tribunaux, de faire certifier cet envoi, et d'en justifier au corps législatif.

— 6 — Le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois pour en ordonner ou en rappeler l'exécution.

SECTION II.

DE L'ADMINISTRATION INTÉRIEURE.

Art. 1er — Il y a dans chaque département une administration supérieure, et dans chaque district une administration subordonnée.

— 2 — Les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation. — Ils sont agens élus à temps par

le peuple pour exercer, sous la surveillance et l'autorité du Roi, les fonctions administratives.

— 3 — Ils ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ou suspendre l'exécution des lois, ni rien entreprendre sur l'ordre judiciaire, ni sur les dispositions ou opérations militaires.

— 4 — Les administrateurs sont essentiellement chargés de répartir les contributions directes, et de surveiller les deniers provenant de toutes les contributions et revenus publics dans leurs territoire. — Il appartient au pouvoir législatif de déterminer les règles et le mode de leurs fonctions, tant sur les objets ci-dessus exprimés, que sur toutes les autres parties de l'administration intérieure.

— 5 — Le Roi a le droit d'annuler les actes des administrateurs de département, contraires aux lois ou aux ordres qu'il leur aura adressés. — Il peut, dans le cas d'une désobéissance persévérante, ou s'ils compromettent pas leurs actes la sûreté ou la tranquillité publiques, les suspendre de leurs fonctions.

— 6 — Les administrateurs de département ont de même le droit d'annuler les actes des sous-administrateurs de district, contraires aux lois ou aux arrêtés des administrateurs de département, ou aux ordres que ces derniers leur auront donnés ou transmis. — Ils peuvent également, dans le cas d'une désobéissance persévérante des sous-administrateurs, ou si ces derniers compromettent par leur actes la sûreté ou la tranquillité publique, les suspendre de leurs fonctions, à la charge d'en instruire le Roi, qui pourra lever ou confirmer la suspension.

— 7 — Le Roi pourra, lorsque les administrateurs de département n'auront pas usé du pouvoir qui leur est

délégué dans l'article ci-dessus, annuler directement les actes des sous-administrateurs, et les suspendre dans les mêmes cas.

— 8 — Toutes les fois que le Roi aura prononcé ou confirmé la suspension des administrateurs ou sous-administrateurs, il en instruira le corps législatif : — Celui-ci pourra ou lever la suspension, ou la confirmer; ou même dissoudre l'administration coupable, et, s'il y a lieu, renvoyer tous les administrateurs ou quelques-uns d'eux aux tribunaux criminels, ou porter contre eux le décret d'accusation.

SECTION III.

DES RELATIONS EXTERIEURES.

Art. 1er — Le roi seul peut entretenir des relations politiques au dehors, conduire les négociations, faire des préparatifs de guerre proportionnés à ceux des Etats voisins, distribuer les forces de terre et de mer ainsi qu'il le jugera convenable, et en régler la direction en cas de guerre.

— 2 — Toute déclaration de guerre sera faite en ces termes : *De la part du Roi des Français, au nom de la nation.*

— 3 — Il appartient au Roi d'arrêter et de signer, avec toutes les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance et de commerce, et autres conventions qu'il jugera nécessaires au bien de l'Etat, sauf la ratification du corps législatif.

CHAPITRE V.

DU POUVOIR JUDICIAIRE.

Art. 1er — Le pouvoir judiciaire ne peut, en aucun cas, être exercé par le corps législatif ni par le Roi.

— 2 — La justice sera rendue gratuitement par des juges élus à temps par le peuple, et institués par lettres patentes du Roi, qui ne pourra les refuser. — Ils ne pourront être, ni destitués que pour forfaiture dûment jugée, ni suspendus que par une accusation admise. — L'accusateur public sera nommé par le peuple.

— 3 — Les tribunaux ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ou suspendre l'exécution des lois, ni entreprendre sur les fonctions administratives, ou citer devant eux les administrateurs, pour raison de leurs fonctions.

— 4 — Les citoyens ne peuvent être distraits des juges que la loi leur assigne, par aucune commission, ni par d'autres attributions et évocations que celles qui sont déterminées par les lois.

— 5 — Le droit des citoyens, de terminer définitivement leurs contestations par la loi de l'arbitrage, ne peut recevoir aucune atteinte par les actes du pouvoir exécutif.

— 6 — Les tribunaux ordinaires ne peuvent recevoir aucune action au civil, sans qu'il soit justifié que

les parties ont comparu, ou que le demandeur a cité sa partie adverse devant des médiateurs pour parvenir à une conciliation.

— 7 — Il y aura un ou plusieurs juges de paix dans les cantons et dans les villes; le nombre en sera déterminé par le pouvoir législatif.

— 8 — Il appartient au pouvoir législatif de régler le nombre et les arrondissements des tribunaux, et le nombre des juges dont chaque tribunal sera composé.

— 9 — En matière criminelle, nul citoyen ne peut être jugé que sur une accusation reçue par des jurés, ou décrétée par le corps législatif, dans le cas où il lui appartient de poursuivre l'accusation. — Après l'accusation admise, le fait sera reconnu et déclaré par des jurés. — L'accusé aura la faculté d'en récuser jusqu'à vingt sans donner de motifs. — Les jurés qui déclarent le fait, ne pourront être au-dessous du nombre de douze. — L'application de la loi sera faite par des juges. — L'instruction sera publique, et l'on ne pourra refuser aux accusés le secours d'un conseil. — Tout homme acquitté par un jury légal ne peut plus être repris ni accusé à raison du même fait.

— 10 — Nul homme ne peut être saisi que pour être conduit devant l'officier de police; et nul ne peut être en état d'arrestation ou détenu, qu'en vertu d'un mandat des officiers de police, d'une ordonnance de prise de corps d'un tribunal, d'un décret d'accusation du Corps législatif, dans le cas où il lui appartient de le prononcer, ou d'un jugement de condamnation à prison ou détention correctionnelle.

— 11 — Tout homme saisi et conduit devant l'officier de police, sera examiné sur le champ, ou, au plus tard, dans les vingt-quatre heures. — S'il résulte de

l'examen qu'il n'y a aucun sujet d'inculpation contre lui, il sera mis aussitôt en liberté; ou, s'il y a lieu de l'envoyer à la maison d'arrêt, il y sera conduit dans le plus bref délai, qui, en aucun cas, ne pourra excéder trois jours.

— 12 — Nul homme arrêté ne peut être retenu, s'il donne caution suffisante, dans tous les cas où la loi permet de rester libre sous cautionnement.

— 13 — Nul homme, dans le cas où sa détention est autorisée par la loi, ne peut être conduit et détenu que dans les lieux légalement et publiquement désignés pour servir de maison d'arrêt, de maison de justice ou de prison.

— 14 — Nul gardien ou geôlier ne peut recevoir ni retenir aucun homme qu'en vertu d'un mandat ou ordonnance de prise de corps, décret d'accusation ou jugement mentionné dans l'art. 10 ci-dessus, et sans que la transcription en ait été faite sur son registre.

— 15 — Tout gardien ou geôlier est tenu, sans qu'aucun ordre puisse l'en dispenser, de représenter la personne du détenu à l'officier civil ayant la police de la maison de détention, toutes les fois qu'il en sera requis par lui. — La représentation de la personne du détenu ne pourra de même être refusée à ses parents et amis, porteurs de l'ordre de l'officier civil, qui sera toujours tenu de l'accorder, à moins que le gardien ou geôlier ne représente une ordonnance du juge, transcrite sur son registre, pour tenir l'accusé au secret.

— 16 — Tout homme, quelle que soit sa place ou son emploi, autre que ceux à qui la loi donne le droit d'arrestation, qui donnera, signera, exécutera ou fera exécuter l'ordre d'arrêter un citoyen, ou quiconque, même dans les cas d'arrestation autorisée par la loi,

conduira, recevra ou retiendra un citoyen dans un lieu de détention non publiquement et légalement désigné, et tout gardien ou geôlier qui contreviendra aux dispositions des articles 14 et 15 ci-dessus, seront coupables du crime de détention arbitraire.

— 17 — Nul homme ne peut être recherché ni poursuivi pour raison des écrits qu'il aura fait imprimer ou publier sur quelque matière que ce soit, si ce n'est qu'il ait provoqué à dessein la désobéissance à la loi, l'avilissement des pouvoirs constitués, la résistance à leurs actes, ou quelques-unes des actions déclarées crimes ou délits par la loi. — La censure sur les actes des pouvoirs constitués est permise; mais les calomnies volontaires contre la probité des fonctionnaires publics et la droiture de l'exercice de leurs fonctions pourront être poursuivies par ceux qui en sont l'objet. — Les calomnies et injures contre quelques personnes que ce soit, relatives aux actions de leur vie privée, seront punies sur leurs poursuites.

— 18 — Nul ne peut être jugé, soit par la voie civile, soit par la voie criminelle, pour fait d'écrits publiés ou imprimés, sans qu'il ait été reconnu et déclaré par un jury: 1° s'il y a délit dans l'écrit dénoncé; 2° si la personne poursuivie est coupable.

— 19 — Il y aura pour tout le royaume un seul tribunal de cassation, établi auprès du Corps législatif. Il aura pour fonctions de prononcer: — sur les demandes en cassation contre les jugement rendus en dernier ressort par les tribunaux; — sur les demandes en renvoi d'un tribuual à un autre, pour cause de suspicion légitime; — sur les règlements de juges et les prises à partie contre un tribunal tout entier.

— 20 — En matière de cassation, le tribunal de cas-

sation ne pourra jamais connaître du fond des affaires ; mais, après avoir cassé le jugement qui aura été rendu sur une procédure dans laquelle les formes auront été violées, ou qui contiendra une contravention expresse à la loi, il renverra le fonds du procès au tribunal qui doit en connaître.

— 21 — Lorsque, après deux cassations, le jugement du troisième tribunal sera attaqué par les mêmes moyens que les deux premiers, la question ne pourra plus être agitée au tribunal de cassation, sans avoir été soumise au Corps législatif, qui portera un décret déclaratoire de la loi, auquel le tribunal de cassation sera tenu de se conformer.

-- 22 — Chaque année, le tribunal de cassation sera tenu d'envoyer à la barre du Corps législatif une députation de huit de ses membres, qui lui présenteront l'état des jugements rendus, à côté de chacun desquels seront la notion abrégée de l'affaire, et le texte de la loi qui aura déterminé la décision.

— 23 — Une Haute Cour nationale formée des membres du tribunal de cassation et de hauts jurés, connaîtra des délits des ministres et agents principaux du pouvoir exécutif, et des crimes qui attaqueront la sûreté générale de l'Etat, lorsque le Corps législatif aura rendu un décret d'accusation. — Elle ne se rassemblera que sur la proclamation du Corps législatif. et à une distance de trente mille toises au moins du lieu où la législature tiendra ses séances.

— 24 — Les dispositions exécutoires des jugements des tribunaux seront conçues ainsi qu'il suit : — « N. « (*le nom du Roi*), par la grâce de Dieu et par la loi « constitutionnelle de l'Etat, Roi des Français, à tous « présents et à venir salut. Le tribunal de..... a rendu

« le jugement suivant : — *(Ici sera copié le jugement il sera fait mention du nom des juges).* — « Mandons « et ordonnons à tous huissiers sur ce requis, de « mettre ledit jugement à exécution, à nos commis- « saires auprès des tribunaux, d'y tenir la main, et à « tous les commandants et officiers de la force publique « de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement « requis. En foi de quoi, le présent jugement a été « signé par le président du tribunal et par le greffier. »

— 25 — Les fonctions des commissaires du Roi auprès des tribunaux seront de requérir l'observation des lois dans les jugements à rendre, et de faire exécuter les lois dans les jugements rendus. — Ils ne seront point accusateurs publics, mais ils seront entendus sur toutes les accusations et requerront, pendant le cours de l'instruction, pour la régularité des formes, et avant le jugement, pour l'application de la loi.

— 26 — Les commissaires du Roi auprès des tribunaux dénonceront au directeur du jury, soit d'office, soit d'après les ordres qui leur seront donnés par le Roi : — Les attentats contre la liberté individuelle des citoyens, contre la libre circulation des subsistances et autres objets de commerce, et contre la perception des contributions; — Les délits par lesquels l'exécution des ordres donnés par le Roi dans l'exercice des fonctions qui lui sont déléguées, seraient troublée ou empêchées; — Les attentats contre le droit des gens; — Et les rébellions à l'exécution des jugements et de tous les actes exécutoires émanés des pouvoirs constitués.

— 27 — Le ministre de la justice dénoncera au tribunal de cassation, par la voie du commissaire du Roi, et sans préjudice du droit des parties intéressées, les actes par lesquels les juges auraient excédé les

bornes de leur pouvoir. — Le tribunal les annulera; et, s'ils donnent lieu à la forfaiture, le fait sera dénoncé au Corps législatif, qui rendra le décret d'accusation, s'il y a lieu, et renverra les prévenus devant la Haute Cour nationale.

TITRE IV.

De la force publique.

Art. 1er — La force publique est instituée pour défendre l'Etat contre les ennemis du dehors, et assurer au dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois.

— 2 — Elle est composée de l'armée de terre et de mer, de la troupe spécialement destinée au service de l'intérieur, et subsidiairement des citoyens actifs, et de leurs enfants en état de porter les armes, inscrits sur le rôle de la garde nationale.

— 3 — Les gardes nationales ne forment ni un corps militaire, ni une institution dans l'Etat; ce sont les citoyens eux-mêmes appelés au service de la force publique.

— 4 — Les citoyens ne pourront jamais se former ni agir comme gardes nationales, qu'en vertu d'une réquisition ou d'une autorisation légale.

— 5 — Ils sont soumis, en cette qualité, à une organisation déterminée par la loi. — Ils ne peuvent avoir dans tout le royaume qu'une même discipline et un même uniforme. — Les distinctions de grade et la subordination ne subsistent que relativement au service et pendant sa durée.

— 6 — Les officiers sont élus à temps, et ne peuvent être réélus qu'après un intervalle de service

comme soldats. — Nul ne commandera la garde nationale de plus d'un district.

— 7 — Toutes les parties de la force publique employées pour la sûreté de l'Etat contre les ennemis du dehors, agiront sous les ordres du Roi.

— 8 — Aucun corps ou détachement de troupes de ligne ne peut agir dans l'intérieur du royaume, sans une réquisition légale.

— 9 — Aucun agent de la force publique ne peut entrer dans la maison d'un citoyen, si ce n'est pour l'exécution des mandements de police et de justice, ou dans les cas formellement prévus par la loi.

— 10 — La réquisition de la force publique dans l'intérieur du royaume appartient aux officiers civils, suivant les règles déterminées par le Pouvoir législatif.

— 11 — Si les troubles agitent tout un département, le Roi donnera, sous la responsabilité de ses ministres, les ordres nécessaires pour l'exécution des lois et le rétablissement de l'ordre, mais à la charge d'en informer le Corps législatif, s'il est assemblé, et de le convoquer s'il est en vacance.

— 12 — La force publique est essentiellement obéissante ; nul corps armé ne peut délibérer.

— 13 — L'armée de terre et de mer, et la troupe destinée à la sûreté intérieure, sont soumises à des lois particulières, soit pour le maintien de la discipline, soit pour la forme des jugements et la nature des peines en matière de délits militaires.

TITRE V.

Des contributions publiques.

Art. 1er — Les contributions publiques seront déli-

bérées et fixées chaque année par le Corps législatif, et ne pourront subsister au delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont pas été expressément renouvelées.

— 2 — Sous aucun prétexte, les fonds nécessaires à l'acquittement de la dette nationale et au paiement de la liste civile, ne pourront être ni refusés ni suspendus. — Le traitement des ministres du culte catholique pensionnés, conservés, élus ou nommés en vertu des décrets de l'Assemblée nationale constituante fait partie de la dette nationale. — Le Corps législatif ne pourra, en aucun cas, charger la nation du paiement des dettes et d'aucun individu.

— 3 — Les comptes détaillés de la dépense des départements ministériels, signés et certifiés par les ministres ou ordonnateurs généraux, seront rendus publics par la voie de l'impression, au commencement des sessions de chaque législature. — Il en est de même des états de recettes des diverses contributions, et de tous les revenus publics. — Les états de ces dépenses et recettes seront distingués suivant leur nature, et exprimeront les sommes touchées et dépensées, année par année, dans chaque district. — Les dépenses particulières à chaque département, et relatives aux tribunaux, aux corps administratifs et autres établissements seront également rendues publiques.

— 4 — Les administrateurs de département et sous-administrateurs ne pourront ni établir aucune contribution publique, ni faire aucune répartition au delà du temps et des sommes fixés par le Corps législatif, ni délibérer ou permettre, sans y être autorisés par lui, aucun emprunt local à la charge des citoyens du département.

— 5 — Le Pouvoir exécutif dirige et surveille la perception et le versement des contributions, et donne tous les ordres nécessaires à cet effet.

TITRE VI.

Des rapports de la nation française avec les nations étrangères.

La nation française renonce à entreprendre aucune guerre, dans la vue de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. — La Constitution n'admet point de droit d'aubaine. — Les étrangers, établis ou non en France, succèdent à leurs parents étrangers ou français. — Ils peuvent contracter, acquérir et recevoir des biens situés en France, et en disposer de même que tout citoyen français, par tous les moyens autorisés par les lois. — Les étrangers qui se trouvent en France, sont soumis aux mêmes lois criminelles et de police que les citoyens français, sauf les conventions arrêtées avec les puissances étrangères ; leur personne, leurs biens, leur industrie, leur culte, sont également protégés par la loi.

TITRE VII.

De la revision des décrets constitutionnels.

Art. 1er — L'Assemblée nationale constituante déclare que la nation a le droit imprescriptible de changer sa constitution ; et, néanmoins, considérant qu'il est plus conforme à l'intérêt national d'user seulement, par les moyens pris dans la Constitution même, du droit d'en réformer les articles dont l'expérience aurait

fait sentir les inconvénients, décrète qu'il y sera procédé par une assemblée de revision en la forme suivante.

— 2 — Lorsque trois législatures consécutives auront émis un vœu uniforme pour le changement de quelque article constitutionnel, il y aura lieu à la revision demandée.

— 3 — La prochaine législature et la suivante ne pourront proposer la réforme d'aucun acte constitutionnel.

— 4 — Des trois législatures qui pourront par la suite proposer quelques changements, les deux premières ne s'occuperont de cet objet que dans les deux derniers mois de leur dernière session, et la troisième à la fin de sa première session annuelle, ou au commencement de la seconde. — Leurs délibérations sur cette matière seront soumises aux mêmes formes que les actes législatifs ; mais les décrets par lesquels elles auront émis leur vœu ne seront pas sujets à la sanction du Roi.

— 5 — La quatrième législature, augmentée de deux cent quarante-neuf membres élus en chaque département, par doublement du nombre ordinaire qu'il fournit pour sa population, formera l'assemblée de revision. — Ces deux cent quarante-neuf membres seront élus après que la nomination des représentants au Corps législatif aura été terminée et il en sera fait un procès-verbal séparé. — L'Assemblée de revision ne sera composée que d'une Chambre.

— 6 — Les membres de la troisième législature qui aura demandé le changement, ne pourront être élus à l'Assemblée de revision.

— 7 — Les membres de l'Assemblée de revision,

après avoir prononcé tous ensemble le serment de *vivre libre ou mourir*, prêteront individuellement celui de *se borner à statuer sur les objets qui leur auront été soumis par le vœu uniforme des trois législations précédentes; de maintenir au surplus, de tout leur pouvoir, la constitution du royaume, décrétée par l'Assemblée Nationale Constituante, aux années 1789, 1790 et 1791; et d'être en tout fidèles à la nation, à la loi et au Roi.*

— 8 — L'Assemblée de revision sera tenue de s'occuper ensuite, et sans délai, des objets qui auront été soumis à son examen : aussitôt que son travail sera terminé, les deux cent quarante-neuf membres nommés en augmentation se retireront, sans pouvoir prendre part, en aucun cas, aux actes législatifs. — Les colonies et possessions françaises dans l'Asie, l'Afrique et l'Amérique, quoiqu'elles fassent partie de l'Empire français, ne sont pas comprises dans la présente Constitution. — Aucun des pouvoirs institués par la Constitution n'a le droit de la changer dans son ensemble ni dans ses parties; sauf les réformes qui pourront y être faites par la voie de la revision, conformément aux dispositions du titre VII ci-dessus. — L'Assemblée Nationale Constituante en remet le dépôt à la fidélité du Corps législatif, du Roi et des juges, à la vigilance des pères de famille, aux épouses et aux mères, à l'affection des jeunes citoyens, au courage de tous les Français. — Les décrets rendus par l'Assemblée Nationale Constituante, qui ne sont pas compris dans l'acte de constitution, seront exécutés comme lois; et les lois antérieures auxquelles elle n'a pas dérogé, seront également observées, tant que les uns ou les autres n'auront pas été révoqués ou modifiés par le pouvoir

législatif. — L'Assemblée Nationale, ayant entendu la lecture de l'acte constitutionnel ci-dessus, et après l'avoir approuvé, déclare que la Constitution est terminée, et qu'elle ne peut y rien changer. — Il sera nommé à l'instant une députation de soixante membres, pour offrir, dans le jour, l'acte constitutionnel au Roi.

N° 3.

PROJET DE DÉCLARATION

des Droits naturels, civils et politiques des Hommes

présenté à la Convention Nationale par Condorcet, 15 et 16 février 1793, en tête de son plan de Constitution.

Le but de toute réunion d'hommes en société étant le maintien de leurs droits naturels, civils et politiques, ces droits sont la base du pacte social : leur reconnaissance et leur déclaration doivent précéder la Constitution qui en assure la garantie.

ART. 1er — Les droits naturels civils et politiques des hommes sont : la liberté, l'égalité, la sûreté, la propriété, la garantie sociale et la résistance à l'oppression.

— 2 — La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui n'est pas contraire aux droits d'autrui, ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits.

— 3 — La conservation de la liberté dépend de la loi, qui est l'expression de la volonté générale. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché ; et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

— 4 — Tout homme est libre de manifester sa pensée et ses opinions.

— 5 — La liberté de la presse, et de tout autre moyen de publier ses pensées ne peut être interdite suspendue ni limitée.

— 6 — Tout homme est libre dans l'exercice de son culte.

— 7 — L'égalité consiste en ce que chacun puisse jouir des mêmes droits.

— 8 — La loi doit être égale pour tous, soit qu'elle récompense ou qu'elle punisse, soit qu'elle protège ou qu'elle réprime.

— 9 — Tous les citoyens sont admissibles à toutes les places, emplois et fonctions publics. Les peuples libres ne connaissent d'autres motifs de préférence dans leurs choix que les talents et les vertus.

— 10 — La sûreté consiste dans la protection accordée par la société à chaque citoyen pour la conservation de sa personne, de ses biens et de ses droits.

— 11 — Nul ne peut être appelé en justice, accusé, arrêté ni détenu, que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Toute autre acte exercé contre un citoyen est arbitraire et nul.

— 12 — Ceux qui solliciteraient, expédieraient, signeraient, exécuteraient ou feraient exécuter ces actes arbitraires sont coupables et doivent être punis.

— 13 — Les citoyens contre qui l'on tenterait d'exécuter de pareils actes, ont le droit de repousser la force par la force ; mais tout citoyen appelé ou saisi par l'autorité de la loi, et dans les formes prescrites par elle, doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance.

—14—Tout homme étant présumé innocent, jusqu'à

ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne, doit être sévèrement réprimée par la loi.

— 15 — Nul ne doit être puni qu'en vertu d'une loi établie, promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

— 16 — La loi qui punirait des délits commis avant qu'elle n'existât, serait un acte arbitraire : l'effet rétroactif donné à la loi est un crime.

— 17 — La loi ne doit décerner que des peines strictement et évidemment nécessaires à la sûreté générale. Les peines doivent être proportionnées aux délits, et utiles à la société.

— 18 — Le droit de propriété consiste en ce que tout homme est le maître de disposer à son gré de ses biens, de ses capitaux, de ses revenus et de son industrie.

— 19 — Nul genre de travail, de commerce, de culture ne peut lui être interdit ; il peut fabriquer, vendre et transporter toute espèce de production.

— 20 — Tout homme peut engager ses services, son temps : mais il ne peut se vendre lui-même, sa personne n'est pas une propriété aliénable.

— 21 — Nul ne peut être privé de la moindre portion de sa propriété sans son consentement, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

— 22 — Nulle contribution ne peut être établie que pour l'utilité générale et pour subvenir aux besoins publics. Tous les citoyens ont le droit de concourir per-

sonnellement, ou par leur représentants à l'établissement des contributions.

— 23 — L'instruction est le besoin de tous, et la société la doit également à tous ses membres.

— 24 — Les secours publics sont une dette sacrée pour la société, et c'est à la loi d'en déterminer l'étendue et l'application.

— 25 — La garantie sociale des droits de l'homme repose sur la souveraineté nationale.

— 26 — La souveraineté est une, indivisible, imprescriptible et inaliénable.

— 27 — Elle réside essentiellement dans le peuple entier, et chaque citoyen a un droit égal de concourir à son exercice.

— 28 — Nulle réunion partielle de citoyens et nul individu ne peuvent s'attribuer la souveraineté, exercer aucune autorité, et remplir aucune fonction publique, sans une délégation formelle de la loi.

— 29 — La garantie sociale ne peut exister si les limites des fonctions publiques ne sont pas clairement déterminées par la loi, et si la responsabilité de tous les fonctionnaires publics n'est pas assurée.

— 30 — Tous les citoyens sont tenus de concourir à cette garantie, et de donner force à la loi, lorsqu'ils sont appelés en son nom.

— 31 — Les hommes réunis en société doivent avoir un moyen légal de résister à l'opposition.

— 32 — Il y a oppression, lorsqu'une loi viole les droits naturels, civils et politiques qu'elle doit garantir.

Il y a oppression, lorsque la loi est violée par les fonctionnaires publics, dans son application à des faits individuels.

Il y a oppression, lorsque des actes arbitraires violent les droits des citoyens contre l'expression de la loi.

Dans tout gouvernement libre, le mode de résistance à ces différents actes d'oppression doit être réglé par la Constitution.

— 33 — Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération n'a pas le droit d'assujettir à ses lois les générations futures; et toute hérédité dans les fonctions est absurde et tyrannique.

N° 4.

ACTE CONSTITUTIONNEL DU 24 JUIN 1793
et Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Le peuple français, convaincu que l'oubli et le mépris des droits naturels de l'homme sont les seules causes des malheurs du monde, a résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, ces droits sacrés et inaliénables, afin que tous les citoyens, pouvant comparer sans cesse les actes du gouvernement avec le but de toute constitution sociale, ne se laissent jamais opprimer et avilir par la tyrannie; afin que le peuple ait toujours devant les yeux les bases de sa liberté et de son bonheur, le magistrat la règle de ses devoirs, le législateur l'objet de sa mission. — En conséquence il proclame en présence de l'Etre suprême, la déclaration suivante des droits de l'homme et du citoyen.

Art. 1er — Le but de la société est le bonheur commun, — le gouvernement est institué pour garantir à l'homme la jouissance de ses droits naturels et imprescritibles.

— 2 — Ces droits sont l'égalité, la liberté, la sûreté, la propriété.

— 3 — Tous les hommes sont égaux par la nature et devant la loi.

— 4 — La loi est l'expression libre et solennelle de la volonté générale; elle est la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse; elle ne peut ordonner que ce qui est juste et utile à la société; elle ne peut défendre que ce qui lui est nuisible.

— 5 — Tous les citoyens sont également admissibles aux emplois publics. Les peuples libres ne connaissent d'autres motifs de préférence dans leurs élections que les vertus et les talents.

— 6 — La liberté est le pouvoir qui appartient à l'homme de faire tout ce qui ne nuit pas aux droits d'autrui; elle a pour principe la nature, pour règle la justice, pour sauve-garde la loi, sa limite morale est dans cette maxime : *Ne fais pas à un autre ce que tu ne veux pas qui te soit fait.*

— 7 — Le droit de manifester sa pensée et ses opinions, soit par la voie de la presse, soit de tout autre manière, le droit de s'assembler paisiblement, le libre exercice des cultes, ne peuvent être interdits. — La nécessité d'énoncer ces droits suppose ou la présence ou le souvenir récent du despotisme.

— 8 — La sûreté consiste dans la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de ses propriétés.

— 9 — La loi doit protéger la liberté publique et individuelle contre l'oppression de ceux qui gouvernent.

— 10 — Nul ne doit être accusé, arrêté ou détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Tout citoyen, appelé ou

saisi par l'autorité de la loi, doit obéir à l'instant; il se rend coupable par la résistance.

— 11 — Tout acte exercé contre un homme hors des cas et sans les formes que la loi détermine, est arbitraire et tyrannique ; celui contre lequel on voudrait l'exécuter par la violence, a le droit de le repousser par la force.

— 12 — Ceux qui solliciteraient, expédieraient, signeraient, exécuteraient ou feraient exécuter des actes arbitraires, sont coupables, et doivent être punis.

— 13 — Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne, doit être sévèrement réprimée par la loi.

— 14 — Nul ne doit être jugé et puni qu'après avoir été entendu ou légalement appelé, et qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement au délit. La loi qui punirait des délits commis avant qu'elle existât, serait une tyrannie ; l'effet rétroactif donné à la loi serait un crime.

— 15 — La loi ne doit décerner que des peines strictement et évidemment nécessaires; les peines doivent être proportionnées au délit et utiles à la société.

— 16 — Le droit de propriété est celui qui appartient à tout citoyen, de jouir ou de disposer à son gré de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie.

— 17 — Nul genre de travail, de culture, de commerce. ne peut être interdit à l'industrie des citoyens.

— 18 — Tout homme peut engager ses services, son temps; mais il ne peut se vendre ni être vendu ; sa personne n'est pas une propriété aliénable. La loi ne

reconnait pas de domesticité ; il ne peut exister qu'un engagement de soins et de reconnaissance entre l'homme qui travaille et celui qui l'emploie.

— 19 — Nul ne peut être privé de la moindre portion de sa propriété, sans son consentement, si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

— 20 — Nulle contribution ne peut être établie que pour l'utilité générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir à l'établissement des contributions, d'en surveiller l'emploi et de s'en faire rendre compte.

— 21 — Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler.

— 22 — L'instruction est le besoin de tous. La société doit favoriser de tout son pouvoir les progrès de la raison publique, et mettre l'instruction à la portée de tous les citoyens.

— 23 — La garantie sociale consiste dans l'action de tous pour assurer à chacun la jouissance et la conservation de ses droits; cette garantie repose sur la souveraineté nationale.

— 24 — Elle ne peut exister, si les limites des fonctions publiques ne sont pas clairement déterminées par la loi, et si la responsabilité de tous les fonctionnaires n'est pas assurée.

— 25 — La souveraineté réside dans le peuple ; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable.

— 26 — Aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple entier; mais chaque section du

peuple souverain assemblée doit jouir du droit d'exprimer sa volonté avec une entière liberté.

— 27 — Que tout individu qui usurperait ls souveraineté soit à l'instant mis à mort par les hommes libres.

— 28 — Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer la constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.

— 29 — Chaque citoyen a un droit égal de concourir à la formation de la loi et à la nomination de ses mandataires ou de ses agens.

— 30 — Les fonctions publiques sont essentiellement temporaires; elles ne peuvent être considérées comme des distinctions ni comme des récompenses, mais comme des devoirs.

— 31 — Les délits des mandataires du peuple et de ses agens ne doivent jamais être impunis. Nul n'a le droit de se prétendre plus inviolable que les autres citoyens.

— 32 — Le droit de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique, ne peut, en aucun cas, être interdit, suspendu ni limité.

— 33 — La résistance à l'oppression est la conséquence des autres droits de l'homme.

— 34 — Il y a oppression contre le corps social, lorsqu'un seul de ses membres est opprimé; il y a oppression contre chaque membre, lorsque le corps social est opprimé.

— 35 — 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.

ACTE CONSTITUTIONNEL

de la République.

ART. 1er — La République française est une et indivisible.

De la distribution du peuple

— 2 — Le peuple français est distribué, pour l'exercice de sa souveraineté, en assemblées primaires de cantons.

— 3 — Il est distribué pour l'administration et pour la justice, en départements, districts, municipalités.

De l'état des citoyens

— 4 — Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt-un ans accomplis; — Tout étranger âgé de vingt-un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année, — y vit de son travail, — ou acquiert une propriété, — ou épouse une Française, — ou adopte un enfant, — ou nourrit un vieillard; — Tout étranger enfin qui sera jugé par le corps législatif avoir bien mérité de l'humanité — est admis à l'exercice des droits de citoyen français

— 5 — L'exercice des droits de citoyen se perd: — Par la naturalisation en pays étranger; — Par l'acceptation de fonctions ou faveurs émanées d'un gouvernement non populaire; — Par la condamnation à des peines infamantes ou afflictives, jusqu'à réhabilitation.

— 6 — L'exercice des droits de citoyen est suspendu,

– Par l'état d'accusation; — Par un jugement de contumace, tant que le jugement n'est pas anéanti.

De la souveraineté du peuple.

— 7 — Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français.

— 8 — Il nomme immédiatement ses députés.

— 9 — Il délègue à des électeurs le choix des administrateurs, des arbitres publics, des juges criminels et de cassation.

— 10 — Il délibère sur les lois.

Des assemblées primaires.

— 11 — Les assemblées primaires se composent des citoyens domiciliés depuis six mois dans chaque canton.

— 12 — Elles sont composées de deux cents citoyens au moins, de six cents au plus, appelés à voter.

— 13 — Elles sont constituées par la nomination d'un président, de secrétaires, de scrutateurs.

— 14 — Leur police leur appartient.

— 15 — Nul n'y peut paraître en armes.

— 16 — Les élections se font au scrutin ou à haute voix, au choix de chaque votant.

— 17 — Une assemblée primaire ne peut, en aucun cas, prescrire un mode uniforme de voter.

— 18 — Les scrutateurs constatent le vote des citoyens qui, ne sachant pas écrire, préfèrent de voter au scrutin.

— 19 — Les suffrages sur les lois sont donnés par *oui* et par *non*.

— 20 — Le vœu de l'assemblée primaire est procla-

mé ainsi : *Les citoyens réunis en asemblée primaire de.....au nombre de.....votants, votent pour ou votent contre, à la majorité de.....*

De la représentation nationale

— 21 — La population est la seule base de la représentation nationale.

— 22 — Il y a un député en raison de quarante mille individus.

— 23 — Chaque réunion d'assemblées primaires, résultant d'une population de trente-neuf à quarante-un mille âmes, nomme immédiatement un député.

— 24 — La nomination se fait à la majorité absolue des suffrages.

— 25 — Chaque assemblée fait le dépouillement des suffrages, et envoie un commissaire pour le recensement général, au lieu désigné comme le plus central.

— 26 — Si le premier recensement ne donne point de majorité absolue, il est procédé à un second appel, et on vote entre les deux citoyens qui ont réuni le plus de voix.

— 27 — En cas d'égalité de voix, le plus âgé a la préférence, soit pour être balloté, soit pour être élu. En cas d'égalité d'âge, le sort décide.

— 28 — Tout Français exerçant les droits de citoyen, est éligible dans l'étendue de la République.

— 29 — Chaque député appartient à la nation entière.

— 30 — En cas de non-acceptation, démission, déchéance ou mort d'un député, il est pourvu à son remplacement par les assemblées primaires qui l'ont nommé.

— 31 — Un député qui a donné sa démission ne peut

quitter son poste qu'après l'admission de son successeur.

— 33 — Il y procède, quel que soit le nombre des citoyens ayant droit d'y voter.

— 34 — Les assemblées primaires se forment extraordinairement, sur la demande du cinquième des citoyens qui ont droit d'y voter.

— 35 — La convocation se fait, en ce cas, par la municipalité du lieu ordinaire du rassemblement.

— 36 — Ces assemblées extraordinaires ne délibèrent qu'autant que la moitié, plus un, des citoyens qui ont droit d'y voter sont présents.

Des assemblées électorales.

— 37 — Les citoyens réunis en assemblées primaires, nomment un électeur à raison de deux cents citoyens présents ou non; deux depuis trois cent un jusqu'à quatre cents; trois depuis cinq cent un jusqu'à six cents.

— 38 — La tenue des assemblées électorales et le mode des élections sont les mêmes que dans les assemblées primaires.

Du corps législatif.

— 39 — Le corps législatif est un, indivisible et permanent.

— 40 — Sa session est d'un an.

— 41 — Il se réunit le 1er juillet.

— 42 — L'assemblée nationale ne peut se constituer, si elle n'est composée au moins de la moitié des députés, plus un.

— 43 — Les députés ne peuvent être recherchés, ac-

cusés ni jugés en aucun temps, pour les opinions qu'ils ont énoncées dans le sein du corps législatif.

— 44 — Ils peuvent, pour fait criminel, être saisis en flagrant délit; mais le mandat d'arrêt ni le mandat d'amener ne peuvent être décernés contre eux qu'avec l'autorisation du corps législatif.

Tenue des séances du corps législatif.

— 45 — Les séances de l'assemblée nationale sont publiques.

— 46 — Les procès-verbaux de ses séances sont imprimés.

— 47 — Elle ne peut délibérer si elle n'est composée de deux cents membres au moins.

— 48 — Elle ne peut refuser la parole à ses membres, dans l'ordre où ils l'ont réclamée.

— 49 — Elle délibère à la majorité des présents.

— 50 — Cinquante membres ont le droit d'exiger l'appel nominal.

— 51 — Elle a le droit de censure sur la conduite de ses membres dans son sein.

— 52 — La police lui appartient dans le lieu de ses séances, et dans l'enceinte extérieure qu'elle a déterminée.

Des fonctions du corps législatif.

— 53 — Le Corps législatif propose des lois, et rend des décrets.

— 54 — Sont compris, sous le nom général de *loi*, les actes du corps législatif concernant : La législation civile et criminelle; — L'administration générale des revenus et des dépenses ordinaires de la République;

— Les domaines nationaux ; — Le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies; — La nature, le montant et la perception des contributions; — La déclaration de guerre; — Toute nouvelle distribution générale du territoire français; — L'instruction publique; — Les honneurs publics à la mémoire des grands hommes.

— 55 — Sont désignés sous le nom particulier de *décret*, les actes du corps législatif concernant : — L'établissement annuel des forces de terre et de mer ; — La permission ou la défense du passage des troupes étrangères sur le territoire français ; — L'introduction des forces navales étrangères dans les ports de la République; — Les mesures de sûreté et de tranquillité générales; — La distribution annuelle et momentanée des secours et travaux publics; — Les ordres pour la fabrication des monnaies de toute espèce; — Les dépenses imprévues et extraordinaires ; — Les mesures locales et particulières à une administration, à une commune, à un genre de travaux publics ; — La défense du territoire; — La ratification des traités; La nomination et la destitution des commandants en chef des armées; — La poursuite de la responsabilité des membres du Conseil, des fonctionnaires publics ; — L'accusation des prévenus de complot contre la sûreté générale de la République ; — Tout changement dans la distribution partielle du territoire français; — Les récompenses nationales.

De la formation de la loi.

— 56 — Les projets de loi sont précédés d'un rapport.

— 57 — La discussion ne peut s'ouvrir et la loi ne peut être provisoirement arrêtée que quinze jours après le rapport.

— 58 — Le projet est imprimé et envoyé à toutes les communes de la république, sous ce titre : *Loi proposée*.

— 59 — Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, si, dans la moitié des départemens, plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient *loi*.

— 60 — S'il y a réclamation, le corps législatif convoque les assemblées primaires.

De l'intitulé des lois et des décrets.

— 61 — Les lois, les décrets, les jugemens et tous les actes publics sont intitulés : *Au nom du peuple français, l'an... de la République française.*

Du conseil exécutif.

— 62 — Il y a un conseil exécutif composé de vingt-quatre membres.

— 63 — L'Assemblée électorale de chaque département nomme un candidat. Le corps législatif choisit sur la liste générale les membres du conseil.

— 64 — Il est renouvelé par moitié à chaque législature, dans les derniers mois de la session.

— 65 — Le conseil est chargé de la direction et de la surveillance de l'administration générale; il ne peut agir qu'en exécution des lois et des décrets du corps législatif.

— 66 — Il nomme, hors de son sein, les agents en chef de l'administration générale de la République.

— 67 — Le corps législatif détermine le nombre et les fonctions de ces agens.

— 68 — Ces agens ne formeront point un conseil; ils sont séparés, sans rapports immédiats entre eux; ils n'exercent aucune autorité personnelle.

— 69 — Le conseil nomme hors de son sein les agens extérieurs de la République.

— 70 — Il négocie les traités.

— 71 — Les membres du conseil, en cas de prévarication, sont accusés par le corps législatif.

— 72 — Le conseil est responsable de l'inexécution des lois et des décrets, et des abus qu'il ne dénonce pas.

— 73 — Il révoque et remplace les agens à sa nomination.

— 74 — Il est tenu de les dénoncer, s'il y a lieu, devant les autorités judiciaires.

Des relations du conseil exécutif avec le corps législatif.

— 75 — Le conseil exécutif réside auprès du corps législatif; il a l'entrée et une place séparée dans le lieu de ses séances.

— 76 — Il est entendu toutes les fois qu'il a un compte à rendre.

— 77 — Le corps législatif l'appelle dans son sein, en tout ou en partie, lorsqu'il le juge convenable.

Des corps administratifs et municipaux.

— 78 — Il y a dans chaque commune de la Répu-

blique une administration municipale; — Dans chaque district, une administration intermédiaire; — Dans chaque département une administration centrale.

— 79 — Les officiers municipaux sont élus par les assemblées de commune.

— 80 — Les administrateurs sont nommés par les assemblées électorales de département et de district.

— 81 — Les municipalités et les administrations sont renouvelées tous les ans par moitié.

— 82 — Les administrateurs et officiers municipaux n'ont aucun caractère de représentation. — Ils ne peuvent, en aucun cas, modifier les actes du corps législatif, ni en suspendre l'exécution.

— 83 — Le corps législatif détermine les fonctions des officiers municipaux et des administrateurs, les règles de leur subordination, et les peines qu'ils pourront encourir.

— 84 — Les séances des municipalités et des administrations sont publiques.

De la justice civile.

— 85 — Le code des lois civiles et criminelles est uniforme pour toute la République.

— 86 — Il ne peut être porté aucune atteinte au droit qu'ont les citoyens de faire prononcer sur leurs différends par des arbitres de leur choix.

— 87 — La décision de ces arbitres est définitive, si les citoyens ne se sont pas réservé le droit de réclamer.

— 88 — Il y a des juges de paix élus par les citoyens des arrondissemens déterminés par la loi.

— 89 — Ils concilient et jugent sans frais.

— 90 — Leur nombre et leur compétence sont réglés par le corps législatif.

— 91 — Il y a des arbitres publics élus par les assemblées électorales.

— 92 — Leur nombre et leurs arrondissemens sont fixés par le corps législatif.

— 93 — Ils connaissent des contestations qui n'ont pas été terminées définitivement par les arbitres privés ou par les juges de paix.

— 94 — Ils délibèrent en public. — Ils opinent à haute voix. — Ils statuent en dernier ressort, sur défenses verbales, ou sur simple mémoire, sans procédure et sans frais. — Ils motivent leurs décisions.

— 95 — Les juges de paix et les arbitres publics sont élus tous les ans.

De la justice criminelle.

— 96 — En matière criminelle, nul citoyen ne peut être jugé que sur une accusation reçue par les jurés ou décrétée par le corps législatif. — Les accusés ont des conseils choisis par eux, ou nommés d'office. — L'instruction est publique. — Le fait et l'intention sont déclarés par un jury de jugement. — La peine est appliquée par un tribunal criminel.

— 97 — Les juges criminels sont élus tous les ans par les assemblées électorales.

Du Tribunal de cassation.

— 98 — Il y a pour toute la République un tribunal de cassation.

— 99 — Ce tribunal ne connaît point du fond des affaires. — Il prononce sur la violation des formes, et sur les contraventions expresses à la loi.

— 100 — Les membres de ce tribunal sont nommés tous les ans par les assemblées électorales.

Des contributions publiques.

— 101 — Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques.

De la trésorerie nationale.

— 102 — La trésorerie nationale est le point central des recettes et dépenses de la République.

— 103 — Elle est administrée par des agents comptables nommés par le conseil exécutif.

— 104. — Ces agents sont surveillés par des commissionnaires nommés par le corps législatif, pris hors de son sein, et responsables des abus qu'ils ne dénoncent pas.

De la comptabilité.

— 105 — Les comptes des agens de la trésorerie nationale et des administrateurs des deniers publics, sont rendus actuellement à des commissaires responsables, nommés par le conseil exécutif.

— 106 — Ces vérificateurs sont surveillés par des commissaires à la nomination du corps législatif, pris hors de son sein, et responsables des abus et des erreurs qu'ils ne dénoncent pas. — Le corps législatif arrête les comptes.

Des forces de la République.

— 107 — La force générale de la République est composée du peuple entier.

— 108 — La République entretient à sa solde, même en temps de paix, une force armée de terre et de mer.

— 109 — Tous les Français sont soldats; ils sont tous exercés au maniement des armes.

— 110 — Il n'y a point de généralissime.

— 111 — La différence des grades, leurs marques distinctives et la subordination ne subsistent que relativement au service et pendant sa durée.

— 112 — La force publique employée pour maintenir l'ordre et la paix dans l'intérieur, n'agit que sur la réquisition par écrit des autorités constituées.

— 113 — La force publique employée contre les ennemis du dehors, agit sous les ordres du conseil exécutif.

— 114 — Nul corps armé ne peut délibérer.

Des conventions nationales.

— 115 — Si, dans la moitié des départemens, plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées demande la revision de l'acte constitutionnel, ou le changement de quelques-uns de ses articles, le corps législatif est tenu de convoquer toutes les assemblées primaires de la République, pour savoir s'il y a lieu à une convention nationale.

— 116 — La Convention nationale est formée de la même manière que les législatures, et en réunit les pouvoirs.

— 117 — Elle ne s'occupe, relativement à la Constitution, que des objets qui ont motivé sa convocation.

Des rapports de la République française avec les nations étrangères.

— 118 — Le peuple français est l'ami et l'allié naturel des peuples libres.

— 119 — Il ne s'immisce point dans le gouvernement des autres nations; il ne souffre pas que les autres nations s'immiscent dans le sien.

— 120 — Il donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. — Il le refuse aux tyrans.

— 121 — Il ne fait point la paix avec un ennemi qui occupe son territoire.

De la garantie des droits.

— 122 — La Constitution garantit à tous les Français l'égalité, la liberté, la sûreté, la propriété, la dette publique, le libre exercice des cultes, une instruction commune, des secours publics, la liberté indéfinie de la presse, le droit de pétition, le droit de se réunir en sociétés populaires, la jouissance de tous les droits de l'homme.

— 123 — La République française honore la loyauté, le courage, la vieillesse, la piété filiale, le malheur. Elle remet le dépôt de sa constitution sous la garde de toutes les vertus.

— 124 — La déclaration des droits et l'acte constitutionnel sont gravés sur des tables au sein du corps législatif et dans les places publiques.

N° 5.

CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS.

Nous, le peuple des États-Unis, en vue de former une union plus parfaite, d'établir la justice, d'assurer la tranquillité domestique, de pourvoir à la défense commune, d'accroître le bien-être général et d'assurer à nous-mêmes et à notre postérité les bienfaits de la liberté, ordonnons et établissons la présente Constitution pour les États-Unis d'Amérique.

ARTICLE 1er.

SECTION I.

1. Tous les pouvoirs législatifs accordés par le présent acte seront confiés à un Congrès des États-Unis, qui sera composé d'un Sénat et d'une Chambre des représentants.

SECTION II.

1. La Chambre des représentants se composera de membres choisis tous les deux ans, par le peuple des divers États ; les électeurs, dans chaque État, devront réunir les qualités requises pour les électeurs de la branche la plus nombreuse de la législature de l'État.

2. Nul ne pourra être représentant s'il n'a pas atteint

l'âge de vingt-cinq ans, s'il n'est pas depuis sept ans citoyen des Etats-Unis, et s'il n'habite, à l'époque de l'élection, l'Etat où il aura été nommé.

3. Les représentants, ainsi que les taxes directes, seront répartis entre les divers Etats, qui feront partie de l'Union selon le nombre des habitants. Ce nombre se déterminera en ajoutant à la totalité des personnes libres (y compris les engagés à terme, et excepté les Indiens non taxés), les trois cinquièmes du reste de la population. Le premier recensement se fera dans les trois ans qui suivront la première réunion du Congrès des Etats-Unis, et ensuite tous les dix ans, selon qu'il sera réglé par la loi. Il ne devra pas y avoir plus d'un représentant par trente mille âmes; mais chaque Etat aura au moins un représentant. En attendant que le prochain recensement se fasse, l'Etat de New-Hampshire aura le droit d'en élire trois; le Massachusetts, huit; Rhode-Island et Providence-Plantations, un; le Connecticut, cinq; New-Yorck, six; New-Jersey, quatre; la Pensylvanie, huit; le Delaware, un; le Maryland, six; la Virginie, dix; la Caroline du Sud, cinq; la Caroline du Nord, cinq; la Géorgie, trois.

4. Lorsqu'il surviendra une vacance dans la représentation d'un Etat, l'autorité exécutive dudit Etat, lancera des writts d'élection pour remplir ces vacances.

5. La Chambre des représentants choisira son président et ses autres officiers; elle aura seule le droit d'impeachment.

SECTION III.

1. Le Sénat des Etats-Unis sera composé de deux sénateurs pour chaque Etat, choisis pour six ans, par la

législature de chaque Etat; chaque sénateur aura une voix.

2. Aussitôt qu'ils se réuniront, après la première élection, ils seront partagés, aussi également que possible, en trois classes. Les sièges des sénateurs de la première classe seront vacants à l'expiration de la deuxième année; ceux de la seconde classe, à la fin de la quatrième année et ceux de la troisième classe, à la fin de la sixième année; de telle sorte qu'il sera procédé tous les deux ans à l'élection d'un tiers des membres du Sénat. Si, dans l'intervalle des sessions de la législature d'un Etat, il se produit une vacance, par suite de démission ou autrement, le pouvoir exécutif de cet Etat pourra faire une nomination temporaire jusqu'à la prochaine réunion de la législature, qui alors remplira la vacance.

3. Nul ne pourra être sénateur s'il n'a pas atteint l'âge de trente ans, s'il n'est pas depuis neuf ans citoyen des Etats-Unis, et si, au moment de son élection, il n'habite pas l'Etat, pour lequel il aura été nommé.

4. Le vice-président des Etats-Unis sera président du Sénat, mais ne pourra voter qu'en cas de partage.

5. Le Sénat choisira ses autres officiers ainsi qu'un président, *pro tempore*, en l'absence du vice-président de la République, ou dans le cas où ce dernier remplirait les fonctions de président des Etats-Unis.

6. Le Sénat aura seul le pouvoir de juger tous les impeachments. Quand il procédera comme cour de justice, ses membres seront soumis au serment où à la simple affirmation. Quand il s'agira de juger le président des Etats-Unis, le Grand Juge (1) présidera le

(1) Chief justice.

Sénat. Personne ne pourra être condamné sans le concours des deux tiers des membres présents.

7. En cas d'impeachment, le jugement ne pourra prononcer que la destitution et l'incapacité de remplir, sous le gouvernement des Etats-Unis aucune fonction honorifique, de confiance ou salariée; mais le condamné n'en restera pas moins sujet à être mis en accusation, examiné, jugé et puni suivant la loi.

SECTION IV.

1. La législature de chacun des Etats prescrira le temps, le lieu et le mode des élections des sénateurs ou des représentants; mais le Congrès pourra toujours, par une loi spéciale, faire ou modifier ces règlements, sauf en ce qui concerne le lieu où devra se faire le choix des sénateurs.

2. Le Congrès s'assemblera au moins une fois chaque année; cette réunion aura lieu le premier lundi de décembre, à moins que, par loi, le Congrès ne fixe un autre jour.

SECTION V.

1. Chaque Chambre vérifiera les pouvoirs et validera l'élection de ses membres; la majorité de chacune d'elles suffira pour la validité des délibérations; mais un nombre moindre pourra s'ajourner de jour en jour, et pourra être autorisé à forcer les membres absents à se présenter de la façon et sous telle pénalité que chacune des Chambres jugera convenable d'établir.

2. Chaque Chambre pourra faire son règlement, punir ses membres en cas de désordre, et même expulser un membre à la majorité des deux tiers des voix.

3. Chaque Chambre tiendra un journal de ses séances et le publiera de temps en temps, sauf les parties qu'elle jugera devoir tenir secrètes ; les oui et les non des membres de chacune d'elles seront consignés au journal ; si la cinquième partie des membres présents en exprime le désir.

4. Pendant la session du Congrès, aucune des deux Chambres ne pourra, sans le consentement de l'autre, s'ajourner pour plus de trois jours, ni se transporter dans un autre lieu que celui où siègeront les deux Chambres.

SECTION VI.

1. Les sénateurs et représentants recevront pour leurs services une indemnité qui sera réglée par la loi, et payée par le Trésor des Etats-Unis. En aucun cas, sauf celui de trahison, félonie ou violation de la paix, ils ne pourront être arrêtés pendant la session, ni à domicile, ni en se rendant à la séance ou en en revenant; lls ne pourront être interpellés dans aucun autre lieu pour un discours où un débat dans l'une des deux Chambres.

2. Durant le temps pour lequel il aura été élu, aucun sénateur ou représentant ne pourra être nommé à aucune fonction publique sous l'autorité des Etats-Unis, qui aura été créée, ou dont les émoluments auront été augmentés pendant cette même période; et personne exerçant une fonction publique sous l'autorité des Etats-Unis ne pourra être membre d'aucune des deux Chambres en continuant à remplir cette fonction.

SECTION VII.

1. Tout Bill relatif à la levée des impôts devra prendre

naissance à la Chambre des représentants; mais le Sénat pourra y proposer ou y voter des amendements comme aux autres lois.

2. Tout Bill qui aura passé à la Chambre des représentants et au Sénat devra, avant de devenir loi, être présenté au président des Etats-Unis. S'il l'approuve, il le signera; mais s'il ne l'approuve pas il le renverra avec ses objections à la Chambre où le Bill a commencé; cette Chambre fera transcrire textuellement les objections du président sur son journal et procédera à un nouvel examen du Bill. Si, après ce second examen, les deux tiers des membres de cette Chambre sont d'accord pour voter la loi, le Bill, toujours accompagné des obligations présidentielles sera envoyé à l'autre Chambre qui l'examinera de même une seconde fois, et, s'il est approuvé par les deux tiers de cette Chambre, le Bill deviendra loi. Mais, dans tous les cas de ce genre, les deux Chambre voteront par oui et non et chacune d'elles portera sur son journal le nom des membres qui voteront pour ou contre la loi. Dans le cas où un Bill ne serait pas renvoyé par le président, dix jours après qu'il lui aura été présenté (en exceptant les dimanches), le Bill sera loi comme si le président l'avait signé, à moins que le Congrès en s'ajournant n'en empêche le renvoi, auquel cas le Bill ne sera pas loi.

3. Tout ordre, toute résolution où tout vote qui exige le concours du Sénat et de la Chambre des représentants (à l'exception des questions d'ajournement) devra être présenté au président des Etats-Unis et devra être approuvé par lui avant d'avoir effet; en cas de désapprobation de la part du président, il faudra qu'il soit voté de nouveau par les deux tiers du Sénat et de la

Chambre des représentants suivant les règles relatives aux Bills.

SECTION VIII.

LE CONGRÈS AURA LE POUVOIR :

1° D'établir et lever des taxes, droits, impôts et accises ; de payer les dettes et pourvoir à la défense commune et au bien-être général des Etats-Unis; mais tous droits, impôts et accises seront uniformes dans toute l'étendue des Etats-Unis;

2° De faire des emprunts au nom des Etats-Unis ;

3° De régler le commerce avec les nations étrangères, les tribus indiennes, et d'Etat à Etat;

4° D'établir une règle uniforme de naturalisation et des lois uniformes sur les banqueroutes dans tous les Etats-Unis ;

5° De battre monnaie, d'en régler la valeur ainsi que celle des monnaies étrangères et de fixer l'étalon des poids et mesures ;

6° D'assurer le châtiment des contrefacteurs des valeurs publiques et de la monnaie des Etats-Unis ;

7° D'établir des bureaux et des routes de poste ;

8° D'encourager le progrès des sciences et des arts utiles, en garantissant pour un certain temps aux auteurs et aux inventeurs un droit exclusif sur leurs écrits et découvertes;

9° De constituer les tribunaux inférieurs à la Cour suprême;

10° De définir et châtier les actes de piraterie et de félonie commis en pleine mer, ainsi que les atteintes portées au droit des gens.

11° De déclarer la guerre, d'accorder des lettres de marque et de représailles, et de faire les règlements touchant les prises sur terre et sur mer.

12° De lever et entretenir des armées. Mais aucune destination de fonds ne pourra être faite à cet effet pour un plus long temps que deux ans.

13° De créer et d'entretenir une marine.

14° De faire des règlements pour l'organisation de l'administration des forces de terre et de mer.

15° D'appeler, en cas de besoin, la milice sous les armes, pour faire exécuter les lois de l'Union, réprimer les insurrections et repousser les invasions.

16° D'organiser, armer et discipliner la milice, et diriger celle qui serait employée au service des Etats-Unis en réservant à chaque Etat, le droit de nommer les officiers de sa milice, et d'exercer celle-ci selon la discipline prescrite par le Congrès.

17° D'exercer exclusivement le Pouvoir Législatif, dans quelque cas que ce soit, sur tel district (d'une étendue moindre de dix milles carrés) qui pourra, par une cession de quelque Etat, acceptée par le Congrès, devenir le siège du gouvernement des Etats-Unis (1) ainsi que sur tout emplacement acheté du consentement de la Législature d'un Etat, pour y construire des forts, magasins, arsenaux, chantiers et autres établissements d'utilité publique.

18° Et de faire toutes les lois qui seront nécessaires, convenables pour mettre à exécution les pouvoirs ci-dessus énumérés, et tous ceux dont la présente Consti-

(1) Ce territoire acheté au Maryland forme aujourd'hui le district de Colombie, c'est là qu'on a construit la ville de Washington.

tution investit le gouvernement des Etats-Unis, un de ses départements ou de ses officiers.

SECTION IX.

1. L'immigration ou importation de toutes personnes, que l'un quelconque des Etats maintenant existants jugera convenable d'admettre, ne sera pas interdite par le Congrès avant l'année Mil huit cent huit; mais une taxe ou droit pourra être imposée sur cette importation, à charge de ne pas excéder dix dollars par personne (1).

2. Le privilège d'*Habeas corpus* ne pourra être suspendu à moins que la sûreté publique ne l'exige, en cas de rebellion ou d'invasion.

3. Aucun bill d'*attainder*, aucune loi rétroactive ne pourront être décrétés.

4. Aucune capitation ni autre taxe directe ne pourra être imposée, si ce n'est en proportion du recensement ou dénombrement ci-dessus ordonné.

5. Aucune taxe, aucun droit ne pourra être mis sur les articles exportés de l'un quelconque des Etats.

6. Aucun règlement de commerce ni de revenu ne pourra donner la préférence aux ports d'un des Etats sur les ports d'un autre; aucun navire parti d'un des Etats ou à destination de l'un d'eux ne sera obligé d'entrer dans un autre Etat, d'en sortir, n'y d'y acquitter des droits d'aucune espèce.

7. Aucune somme ne sortira du Trésor, qu'en vertu d'une allocation légale, il sera publié périodiquement un état régulier de toutes les recettes et dépenses publiques.

(1) C'est de la traite des Noirs qu'il s'agit.

8. Les Etats-Unis ne confèreront aucun titre de noblesse. Aucun fonctionnaire public ne pourra, sans le consentement du Congrès, accepter de don, d'émolument, d'emploi ou de titre, quel qu'il soit, de la part d'nn roi, d'un prince ou d'un Etat étranger.

SECTION X.

1. Aucun des Etats ne pourra conclure de traité, faire d'alliance ni de confédération, délivrer de marque et de représailles, frapper monnaie, émettre du papier-monnaie, donner cours légal pour le paiement des dettes, à aucune valeur; que la monnaie d'or ou d'argent, passer des bills d'*attainder* ni faire de loi rétroactive, ou portant atteinte aux obligations des contrats, ni conférer de titres de noblesse.

2. Aucun des Etats ne pourra, sans le consentement du Congrès, imposer des droits ou des taxes, sur les importations ou les exportations, sauf en ce qui pourra être absolument nécessaire pour l'exécution de ses lois d'inspection, le produit net de tous droits et impôts; mis par un Etat, sur les importations ou les exportations, rentrera directement au Trésor public, et toutes ces lois seront soumises à la revision et au contrôle du Congrès.

3. Aucun des Etats ne poura, sans le consentement du Congrès, créer aucun droit de tonnage, maintenir des troupes ou des vaisseaux de guerre, en temps de paix; conclure aucun arrangement, ni contrat avec un autre Etat ou avec une puissance étrangère, ni s'engager dans aucune guerre, à moins qu'il ne soit lui-même envahi ou en danger si pressant, qu'il n'admette point de délai.

ARTICLE 2.

SECTION I.

1. Le Pouvoir Exécutif est conféré à un Président des Etats-Unis d'Amérique.

Il restera en fonctions pendant une période de quatre années et sera élu de la manière suivante en même temps que le vice-président, choisi pour la même période.

2. Chaque Etat nommera, suivant le mode prescrit par sa législature, un nombre d'électeurs égal à la totalité des sénateurs et des représentants que l'Etat a le droit d'envoyer au Congrès; mais aucun sénateur ou représentant ni aucun fonctionnaire des Etats-Unis ne pourra être nommé électeur.

(Les électeurs s'assembleront dans leurs Etats respectifs, et voteront au scrutin, pour deux personnes, dont l'une au moins ne résidera pas dans l'État. Ils dresseront une liste de toutes les personnes pour lesquelles ils auront voté et du nombre de voix obtenu par chacune d'elles ; cette liste sera signée et certifiée par eux et transmise cachetée, au siège du département des Etats-Unis, à l'adresse du Président du Sénat.

Le Président du Sénat ouvrira toutes les listes en présence du Sénat et de la Chambre des Représentants, et les votes seront comptés. Le candidat ayant réuni le plus grand nombre de voix, sera le Président, si ce nombre forme la majorité du total des électeurs ; s'il se trouve plus d'un candidat qui réunisse cette majorité, et que le nombre des voix données à chacun d'eux soit égal, la Chambre des Représentants choisira immédiatement au scrutin l'un d'entre eux pour Président; si aucun des candidats n'a obtenu la

majorité, la même Chambre choisira de même le Président parmi les cinq candidats qui seront les premiers sur la liste. Mais, dans le choix du président, les votes seront pris par Etats, la représentation de chaque Etat n'ayant qu'une seule voix ; la présence d'un ou plusieurs membres des deux tiers des Etats, constituera à cet effet le nombre suffisant; et il faudra la majorité de tous les Etats pour que le choix soit valable.

Dans tous les cas, le choix du Président une fois fait le candidat ayant réuni le plus grand nombre de voix d'électeurs sera vice-Président. Mais s'il y avait encore deux ou plusieurs candidats ayant un nombre de voix égal, le Sénat choisirait au scrutin parmi eux le vice-Président) (1).

3. Le Congrès peut fixer le temps où l'on choi sira le électeurs, et le jour où ceux-ci voteront, ce jour sera le même dans toute l'étendue des Etats-Unis.

4. Nul ne pourra être élu président, s'il n'est pas né citoyen, ou s'il n'est pas citoyen des Etats-Unis à l'époque de l'adoption de la présente Constitution ; s'il n'a atteint l'âge de trente-cinq ans, et s'il ne réside pas aux Etats-Unis depuis quatorze ans.

5. Dans le cas où le Président serait destitué, où il viendrait à mourir, à donner sa démission ou à être incapable de s'acquitter de sa fonction et de ses devoirs, il serait remplacé par le vice-Président. Le Congrès peut, par une loi, pourvoir au cas de destitution, mort, démission ou incapacité, tant du Président que du vice-Président, en désignant le fonctionnaire qui remplira les fonctions de Président, et cet officier agira comme Président jusqu'à ce que l'incapacité ait disparu, ou qu'un nouveau président ait été élu.

(1) Annulé par le douzième amendement de la Constitution.

6. A des termes fixes, le Président recevra en échange de ses services une indemnité qui ne pourra être ni augmentée ni diminuée pendant toute la période pour laquelle il aura été élu ; pendant cette même période, il ne pourra recevoir d'autres émoluments ni de l'Union, ni d'aucun des Etats.

7. Avant d'entrer en charge, le Président prêtera le serment où l'affirmation qui suit :

« Je jure (ou affirme) solennellement que je remplirai fidèlement la fonction de Président des Etats-Unis, et que je ferai de mon mieux pour maintenir, protéger et défendre la Constitution des Etats-Unis. »

SECTION II.

1. Le Président sera commandant en chef de l'armée et de la marine des Etats-Unis, et de la milice des divers Etats lorsqu'elle sera appelée au service actif des Etats-Unis ; il pourra demander l'opinion par écrit du principal officier de chacun des départements exécutifs, sur tout sujet relatif aux devoirs de leurs fonctions respectives ; il aura le droit d'accorder des commutations et pardons pour les crimes et délits commis envers les Etats-Unis, excepté dans le cas d'impeachement.

2. Il aura le pouvoir de conclure des traités sur et avec l'avis et le consentement du Sénat, pourvu que les deux tiers des sénateurs présents y consentent ; il nommera également sur l'avis et le consentement du Sénat, les ambassadeurs et autres ministres publics, les consuls, les Juges de la Cour suprême et tous les autres fonctionnaires des Etats-Unis, à la nomination desquels il n'est pas autrement pourvu par la présente

loi, et dont les emplois seront créés par des lois spéciales. Mais le Congrès pourra, par une loi, attribuer la nomination des emplois inférieurs, quels qu'ils soient, soit au Président seul, soit aux Cours de justice, soit aux chefs de départements.

3. Le Président aura le droit de pourvoir aux vacances qui se présenteront dans l'intervalle des sessions du Sénat, en délivrant des commissions qui expireront à la fin de la prochaine session.

SECTION III.

1. Le Président informera le Congrès de l'Etat de l'Union, et recommandera à son examen toutes les mesures qu'il croira nécessaires et convenables. Dans les occasions extraordinaires, il pourra convoquer les deux chambres ou l'une d'elles, et, dans le cas où il y aurait désaccord entre elles au sujet de l'époque de leur ajournement, il pourra fixer lui-même l'époque qui lui paraîtra convenable. Il recevra les ambassadeurs et autres ministres publics; il veillera à la fidèle exécution des lois, et délivrera leurs brevets à tous les fonctionnaires des Etats-Unis.

SECTION IV.

1. Le Président, le vice-Président et tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis seront destitués de leurs fonctions dans le cas où ils seraient mis en accusation et convaincus de trahison, concussion ou autres crimes et méfaits.

ARTICLE III.

SECTION I.

1. Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis sera confié à une cour suprême et à telles cours inférieures que le Congrès jugera nécessaire de créer et d'établir. Les juges de la cour suprême et des cours inférieures conserveront leur poste tant que leur conduite sera bonne (1), et recevront, à des termes fixés, une indemnité qui ne pourra être diminuée pendant la durée de leurs fonctions.

SECTION II.

1. Le pouvoir judiciaire s'étendra à tous les cas de droit ou d'équité qui naîtront de la présente Constitution, des lois des Etats-Unis, des traités conclus ou à conclure sous leur autorité; — à tous les cas concernant les ambassadeurs et autres ministres publics ou consuls; — à tous les cas d'amirauté et de juridiction maritime; — aux différends dans lesquels les Etats-Unis seront partie; — aux contestations entre deux ou plusieurs états; — entre un état et des citoyens d'un autre état; — entre des citoyens de divers états; — entre citoyens du même état réclamant la propriété de terres concédées par d'autres états; — entre un état ou ses citoyens et des états, citoyens ou sujets étrangers.

2. Dans tous les cas concernant les ambassadeurs, ministres publics et consuls, et dans ceux où un état

(1) C'est-à-dire seront inamovibles.

sera partie, la cour suprême jugera directement. Dans tous les autres cas mentionnés ci-dessus, la Cour suprême aura une juridiction d'appel, tant en droit qu'en fait, sous telles règles et exceptions qui seront faites par le Congrès.

3. Hormis le cas d'empêchement, tous les crimes seront jugés par un jury, et le jugement se fera dans l'état même où le crime aura été commis ; mais, lorsqu'il n'aura pas été perpétré dans un des états, le jugement aura lieu à tel ou tels endroits qui seront désignés par une loi du Congrès.

SECTION III.

1. Le crime de trahison envers les Etats-Unis consistera seulement à susciter une guerre contre eux, à se joindre à leurs ennemis, ou à leur donner aide et soutien. Nul ne pourra être convaincu de trahison que sur le témoignage de deux témoins déposant sur le même fait, ou sur son propre aveu en séance publique de la Cour.

Le Congrès aura la faculté de fixer la peine de la trahison, mais la condamnation ne pourra emporter corruption du sang ou confiscation que durant la vie de la personne condamnée.

ARTICLE IV.

SECTION I.

1. Dans chaque état, il sera ajouté foi entière aux actes publics, procès-verbaux et procédures judiciaires d'un autre état. Le Congrès pourra, par des lois

générales, prescrire la manière dont il devra être justifié de ces actes ou pièces, et l'effet qu'ils devront avoir.

SECTION II

1. Les citoyens de chacun des États auront droit à tous les privilèges et immunités des citoyens dans les autres Etats.

2. Tout accusé de trahison, félonie ou autre crime, qui échappera à la justice d'un État, et sera trouvé dans un autre, devra, sur la demande de l'autorité exécutive de l'État qu'il a fui, être livré à cet État, et y être reconduit pour y passer en jugement.

3. Toute personne obligée à un service ou à un travail dans un État, conformément à ses lois, ne pourra, si elle s'enfuit dans un autre, être affranchie de ce service ou travail ; elle sera livrée sur la réclamation de la partie à qui ce service ou ce travail seront dus(1).

SECTION III

1. De nouveaux États, pourront être admis dans l'union par le Congrès, mais il ne sera formé ou érigé aucun État nouveau sous la juridiction d'un autre ; aucun État ne pourra non plus se former par la jonction de deux ou plusieurs États, ou parties d'État, sans le consentement de la Législative des États intéressés, aussi bien que du Congrès.

2. Le Congrès, aura le pouvoir de disposer du territoire ou de toute autre propriété appartenant aux Etats-Unis, et de faire toutes règles ou ordonnances néces-

(1) C'est l'article qui maintenait l'Esclavage ; c'est de là qu'est sortie la loi des fugitifs, l'arrêt Dred Scott et la Révolution.

saires à cet égard, et rien dans la présente Constitution ne pourra être interprété de manière à porter atteinte aux droits des Etats-Unis, où d'aucun état particulier.

SECTION IV

1. Les Etats-Unis garantiront, à chaque État de l'union, une forme républicaine de gouvernement ; Ils protègeront chacun d'eux, contre l'invasion, et sur la demande de la législature, ou du pouvoir exécutif (lorsque la législature ne pourra se réunir). Ils le défendront contre toute violence domestique.

ARTICLE V

1. Chaque fois que les deux tiers des deux Chambres le jugeront nécessaire, le Congrès proposera des amendements à la présente Constitution, ou, sur la demande des législatures des deux tiers des divers États, il convoquera une convention pour proposer des amendements qui, dans les deux cas, seront valables, et deviendront partie intégrante de la Constitution, lorsqu'ils auront été ratifiés ; par les législatures des trois quarts des divers États, ou par les conventions formées dans les trois quarts d'entre eux, selon que le Congrès aura proposé tel ou tel mode de ratification ; pourvu que nul amendement, fait avant l'année 1808, n'affecte en aucune manière la première et la quatrième clause de la 9e section du 1er article, et que nul État ne soit, sans son consentement, privé de l'égalité de suffrage dans le sénat.

ARTICLE VI

1. Toute dette contractée, tout engagement pris avant l'adoption de la présente Constitution, seront aussi valables, contre les Etats-Unis, sous l'empire de cette Constitution, que sous la confédération.

2. La présente Constitution et les lois que les Etats-Unis se donneront en conséquence, ainsi que tous les traités faits où à faire sous l'autorité des Etats-Unis, seront la loi suprême du pays, les juges en chaque État, seront tenus de la faire observer, nonobstant toute disposition contraire dans la Constitution et les lois particulières à chaque état.

3. Les sénateurs et les représentants ci-dessus mentionnés, les membres des diverses législatures d'Etats, et tous les fonctionnaires exécutifs ou judiciaires, tant des Etats-Unis que des Etats particuliers, s'engageront par serment ou affirmation à soutenir la présente Constitution; mais aucune formalité religieuse, ne pourra être exigée comme condition d'aptitude pour aucune fonction ou charge publique des Etats-Unis.

ARTICLE VII

1. La ratification des conventions des neuf États, suffira pour établir la présente Constitution entre les Etats qui la ratifieront. Fait en convention, par le consentement unanime des Etats représentés, le dix-septième jour de septembre, de l'an de grâce; *mil sept*

cent quatre-vingt-sept, et de l'Indépendance des Etats-Unis le *douzième*.

En foi de quoi nous avons signés :

GEORGE WASHINGTON, *président et député de Virginie.*

New-Hampshire. — JOH LANGDON, NICOLAS GILMAN.

Massachusetts. — NATHANIEL GORHAM, RUFUS KING.

Connecticut. — WILLIAM SAMUEL JOHNSON, ROGER SHERMAN.

New-Yorck. — ALEXANDRE HAMILTON.

New-Jersey: — VILLIAM LIVINGSTON, DAVID BRÉARLEY, VILLIAM PATERSON, JONATHAN DAYTON.

Pensylvanie. — B. FRANKLIN, THOMAS MIFFLIN.

— ROBERT MORRIS, GEORGE CLYMER, THOMAS FITZSIMMONS, JARED, INGERSOLI. JAMES VILSON, GOUVERNEUR MORRIS.

Delaware. — GEORGE READ, GUSMING BEDFORD, junior, JOHN DICKINSON, RICHARD BASSETT, JACOB BROOWN.

Marylan. — JAMES M. HENRY, DANIEL DE SAINT-THOMAS-JENIFER, DANIEL CARROLL.

Virginie. — JOHN BLAIR, JAMES MADISON, junior.

Caroline du Nord. — WILLIAM BLOUNT, RICHARD DOBBS, SPAIGHT, HUGH WILLIAMSON.

Caroline du Sud. — JOHN RUTLEDGE, CHARLES COTESWORTH-PINCKNEY, CHARLES PINCKNEY, PIERRE BUTLER.

Géorgie. — WILLIAM FEW, ABRAHAM BALDWIN.

WILLIAM JAKSON, secrétaire.

ARTICLES ADDITIONNELS

ET

AMENDEMENTS A LA CONSTITUTION

Proposés par le Congrès, et ratifiés, par les législatures des différents Etats, conformément à l'article V de la Constitution (1).

ARTICLE 1er.

Le Congrès ne pourra établir une religion d'Etat, ni défendre le libre exercice d'une religion, ni restreindre la liberté de la parole ou de la presse, ni le droit qu'a le peuple de s'assembler paisiblement ; et d'adresser au gouvernement des pétitions, pour le redressement de ses griefs.

ARTICLE 2.

Une milice bien organisée étant nécessaire à la sécurité d'un état libre, on ne touchera pas au droit qui appartient au peuple, de garder et de porter des armes.

ARTICLE 3.

En temps de paix, nul soldat ne pourra être logé

(1) Les dix premiers amendements furent proposés en 1789, après le premier Congrès Fédéral, et ratifiés, par le nombre d'Etats voulu, le 15 décembre 1791.

dans une maison sans le consentement du propriétaire; en temps de guerre, il ne pourra l'être que de la façon qui sera réglée par les lois.

ARTICLE 4.

Le droit des citoyens d'être assurés en leurs personnes, maisons, papiers et effets contre les perquisitions et saisies sans motifs, ne pourra être violé ; nul mandat ne pourra être délivré que sur cause probable soutenue par serment ou affirmation, et il contiendra la description détaillée de l'endroit où devra se faire la perquisition, et des personnes ou objets à saisir.

ARTICLE 5.

Personne ne sera tenu de répondre à l'accusation d'un crime capital ou autre crime infamant, qu'après la dénonciation ou la mise en accusation par un grand jury, sauf les cas qui pourront se présenter dans l'armée, la marine, ou dans la milice, lorsqu'elle est de service actif en temps de guerre ou de danger public ; personne ne pourra être exposé par deux fois au risque de la vie ou de la mutilation pour le même crime ; ni être forcé, en aucun cas criminel, à témoigner contre soi-même, ni perdre la vie, la liberté ou les biens sans un procès en due forme ; nulle propriété privée ne pourra être prise pour l'usage public sans une juste compensation.

ARTICLE 6.

Dans toute poursuite criminelle, l'accusé jouira du droit d être jugé promptement et publiquement par un jury impartial pris dans l'Etat et le district où le crime

aura été commis, district antérieurement établi par la loi ; il aura le droit d'être informé de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ; d'être confronté avec les témoins à charge d'assigner des témoins à décharge, et d'être assisté d'un conseil pour sa défense.

ARTICLE 7.

Dans les procès de common law (1), où l'objet du litige excédera une valeur de 20 dollars, le jugement par jury sera également maintenu, et nul fait jugé par jury ne pourra être réexaminé devant aucune Cour des Etats-Unis, si ce n'est conformément aux règles de la common law.

ARTICLE 8.

On ne pourra exiger de cautionnement excessif, ni imposer d'amendes excessives, ni infliger de châtiments cruels et inusités.

ARTICLE 9.

L'énumération de certains droits dans la Constitution ne pourra être interprétée comme une dénégation ou un affaiblissement des autres droits que le peuple s'est réservés.

ARTICLE 10.

Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution, ni interdits par elle aux Etats, sont réservés aux divers Etats ou au peuple

(1) *In suits at common law.* Ce mot comprend le plus grand nombre des affaires civiles.

ARTICLE 11 (1).

Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis ne pourra être interprété en ce sens qu'il s'étendrait aux procès commencés ou continués contre l'un des Etats de l'Union par des citoyens d'un autre Etat, ou par des citoyens ou sujets d'un Etat étranger.

ARTICLE 12 (2).

Les électeurs se réuniront dans leurs Etats respectifs, et voteront au scrutin pour le Président et le vice-Président, dont l'un, au moins, ne devra pas habiter dans le même Etat qu'eux ; ils mentionneront, sur leur bulletin, leur candidat à la présidence, et sur un bulletin différent, leur candidat à la vice-présidence ; ils dresseront ensuite des listes distinctes contenant le nom de tous les candidats qui auront été portés à la présidence et de tous ceux portés à la vice-présidence, et le nombre de voix obtenu par chacun d'eux ; ils signeront et certifieront ces listes, et les transmettront cachetées au siège du gouvernement des Etats-Unis, à l'adresse du président du Sénat. Le président du Sénat ouvrira toutes les listes en présence du Sénat de la Chambre des Représentants, et les votes seront alors comptés. La personne qui réunira le plus grand nombre de votes pour la présidence sera Président, si ce nombre donne la majorité de l'ensemble des électeurs ; si personne n'a obtenu cette majorité, la Chambre des Représentants choisira immédiatement, au scrutin, le

(1) L'amendement suivant fut proposé à la seconde session du troisième congrès, le 5 mars 1794, et ratifié le 8 janvier 1798.

(2) Cet amendement, proposé à la première session du huitième Congrès le 12 décembre 1803, fut adopté en 1804.

Président parmi les trois candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix pour la présidence. Mais, dans le choix du Président, les votes seront pris par Etats, la représentation de chaque Etat n'ayant qu'un seul vote; les deux tiers des Etats, représentés chacun par un ou plusieurs membres, constitueront le nombre suffisant pour la validité du vote (1), mais il faudra la majorité de tous les Etats pour que le choix soit valable. Et si, lorsque le droit de choisir lui incombera, la Chambre des Représentants ne choisit pas un Président avant le quatrième jour du mois de mars suivant, le vice-Président remplira les fonctions de Président, comme dans le cas de décès ou autre incapacité constitutionnelle du Président.

La personne ayant réuni le plus grand nombre de voix comme vice-Président, sera le vice-Président si ce nombre donne la majorité de l'ensemble des électeurs ; si aucun des candidats ne réunit cette majorité, le Sénat choisira le vice-Président parmi les deux candidats qui auront obtenu le plus grand nombre de voix ; les deux tiers des sénateurs formeront le nombre suffisant pour la validité du vote, et la majorité du nombre total sera nécessaire pour faire l'élection.

Mais aucune personne qui ne serait pas constitutionnellement éligible au poste de Président, ne pourra être élu vice-Président des Etats-Unis.

ARTICLE 13 (2).

A tous ceux qui ces présentes verront, salut.

(1) C'est ce qu'en Angleterre et en Amérique on nomme le *quorum*.

(2) Je donne cet article avec la proclamation du Ministre d'Etat, afin qu'on se rende un compte exact de la façon dont on amende la Constitution aux Etats-Unis.

Sachez que le 1er février passé, le Congrès des Etats-Unis a voté la résolution suivante :

« Résolution soumettant aux Législateurs des divers Etats la proposition d'amender la Constitution des Etats-Unis. »

Résolu par le Sénat et la Chambre des Représentants des Etats-Unis en Congrès assemblés, les deux tiers de chaque Chambre étant d'un commun avis, que l'article suivant sera proposé aux Législatures des divers Etats comme amendement à la Constitution des Etats-Unis, et qu'une fois ratifié par les trois quarts des susdites Législatures, il sera bon et valable à toutes fins, comme faisant partie de la dite Constution, savoir :

ARTICLE 13.

SECTION I.

« Aux Etats-Unis, ainsi qu'en tout lieu soumis à leur juridiction, il n'y aura ni esclavage, ni servitude involontaire, à moins que cette servitude ne soit la punition d'un crime dont la partie aura été dûment convaincue.

SECTION II.

« Le Congrès aura le pouvoir de faire exécuter cet article au moyen des lois à ce nécessaires.

« Et attendu qu'il résulte des documents officiels reçus par ce département que l'amendement à la Constitution des Etats-Unis, proposé comme il est dit ci-dessus, a été ratifié par les Législatures des Elats d'Illinois, Rhode-Island, Michigan, Maryland, New-York, West-Virginia, Maine, Kansas, Massachusetts,

Pensylvanie, Virginie, Ohio, Missouri, Névada, Indiana, Louisiane, Minnesota, Wisconsin, Vermont, Tennessee, Arkansas, Connecticut, New-Hampshire, Caroline du Sud, Alabama, Caroline du Nord et Géorgie, en tout vingt-sept Etats ;

« Et attendu que le nombre total des Etats composant les Etats-Unis est de trente-six ;

« Et attendu que les Etats ci-dessus énumérés dont les Législatures ont ratifié l'amendement proposé, constituent les trois quarts du nombre entier des Etats-Unis ;

« Soit connu de tous que moi William H. Seward, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, agissant en vertu et exécution de la seconde section de l'acte du Congrès, approuvé le vingtième d'avril 1818, et intitulé « Acte afin de pourvoir à la publication des lois des Etats-Unis », je certifie que l'amendement précité est devenu valide à toutes fins comme faisant partie de la Constitution des Etats-Unis.

« En témoignage de quoi, j'ai mis ici ma signature et fait apposer le sceau du département d'Etat.

« Fait en la cité de Washington, ce dix-huitième jour de décembre, en l'an de Notre-Seigneur, mil huit cent soixante-cinq et de l'indépendance des Etats-Unis le quatre-vingt-dixième.

« W. H. SEWARD,
Secrétaire d'Etat ».

ARTICLE 14 (1).

SECTION I.

Toutes personnes nées ou naturalisées dans les Etats-

(1) Voté en Congrès, le 13 juin 1866, ratifié par les Etats et devenu partie de la Constitution en 1868.

Unis, et sujettes à la juridiction des dits Etats, sont citoyens des Etats-Unis, et de l'Etat ou elles résident. Aucun Etat ne pourra faire où mettre en vigueur, aucune loi, qui diminue les privilèges ou immunités des Citoyens des Etats-Unis. Aucun Etat ne pourra, sans jugement, priver personne de sa vie, de sa liberté ou de sa propriété ; il ne pourra refuser l'égale protection des lois à aucune personne vivant dans sa juridiction(1).

SECTION II.

Les Représentants seront répartis entre les différents Etats, suivant le chiffre de la population, en comptant toutes les personnes de Chaque Etat, à l'exclusion des Indiens non taxés. Mais si, dans les élections, qui ont pour objet de choisir les électeurs qui nommeront le Président et le vice-Président des Etats-Unis, ou d'élire les Représentants au Congrès, les officiers exécutifs et judiciaires, ainsi que les membres de la Législature d'un Etat particulier, on refuse le droit de voter à quelqu'un des habitants mâles de l'Etat âgés de vingt-et-un ans, et citoyens des Etats-Unis, ou si l'on diminue ce droit de façon quelconque, hormis pour cause de participation à la rébellion, ou de tout autre crime, en ce cas, la base de la représentation, sera réduite dans la proportion qui existera entre le nombre de ces citoyens exclus, et le nombre total des citoyens mâles, âgés de vingt-et-un ans, qui habitent cet Etat.

(1) C'est ce paragraphe qui assure la liberté des noirs, en empêchant les Etats particuliers de les réduire en esclavage, ou de les dépouiller de leurs droits civils.

SECTION III.

Ne pourra être Sénateur ou Représentant au Congrès, ou électeur du Président et du vice-Président, ne pourra remplir aucune fonction civile et militaire, ni au service des Etats-Unis, ni au service d'un Etat particulier, l'individu qui, après avoir prêté serment de soutenir la Constitution des Etats-Unis, soit comme membre du Congrès, soit comme officier des Etats-Unis, soit comme membre d'une législature d'Etat, soit comme officier exécutif ou judiciaire d'un Etat, se sera engagé dans l'insurrection ou rébellion contre les Etats-Unis.

Mais, par un vote des deux tiers, dans chaque chambre, le Congrès pourra révoquer cette incapacité.

SECTION IV.

On ne pourra mettre en question la validité de la dette publique des Etat-Unis, autorisée par la loi, et comprenant les dettes contractées pour payement des pensions et primes (Bounties), à raison des services rendus pour supprimer l'insurrection ou rébellion. Mais ni les Etats-Unis, ni aucun Etat, ne reconnaîtra, ni ne payera aucune dette ou aucune obligation contractée au profit de l'insurrection ou rébellion contre les Etats-Unis, non plus qu'aucune demande d'indemnité pour la perte ou l'émancipation d'aucun esclave. Toutes ces dettes, toutes ces obligations, toutes ces demandes seront tenues pour illégales et nulles.

SECTION V.

Le Congrès aura le pouvoir d'assurer (to enforce) les dispositions de cet article, par une législation appropriée à cet effet.

N° 6.

CONSTITUTION FÉDÉRALE

DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE

(Du 29 Mai 1874.)

AU NOM DE DIEU TOUT-PUISSANT

LA CONFÉDÉRATION SUISSE

Voulant affermir l'alliance des confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la nation Suisse, a adopté la Constitution fédérale suivante :

CONSTITUTION FÉDÉRALE

DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE

CHAPITRE 1er.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

ARTICLE 1er.

Les peuples des vingt-deux cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance, savoir : *Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwalden* (le Haut et le Bas), *Glaris, Zug, Fribourg, Soleure, Bâle* (ville et Campagne), *Schaffhouse, Appenzell* (les deux

Rhodes), *St. Gall*, *Grisons*, *Argovie*, *Thurgovie*, *Tessin*, *Vaud*, *Valais*, *Neuchâtel* et *Genève*, forment dans leur ensemble la Confédération Suisse.

ARTICLE 2.

La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquilité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés et d'accroître leur prospérité commune.

ARTICLE 3.

Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.

ARTICLE 4.

Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a eu en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles.

ARTICLE 5.

La Confédération garantit aux cantons leur territoire. leur souveraineté dans les limites fixées par l'article 3, leurs Constitutions, la liberté et les droits du peuple, les droits constitutionnels des citoyens, ainsi que les droits et les attributions que le peuple a conférés aux autorités.

ARTICLE 6.

Les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs Constitutions.

Cette garantie est accordée, pourvu :

a. Que ces constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la Constitution fédérale ;

b. Qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines, — représentatives ou démocratiques ;

c. Qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être revisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande.

ARTICLE 7.

Toute alliance particulière et tout traité d'une nature politique entre cantons sont interdits.

En revanche, les cantons ont le droit de conclure entre eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice, toutefois; ils doivent les porter à la connaissance de l'autorité fédérale, laquelle, si ces conventions renferment quelque chose de contraire à la confédération ou aux droits des autres cantons, est autorisée à en empêcher l'exécution. Dans le cas contraire, les cantons contractants sont autorisés à réclamer pour l'exécution la coopération des autorités fédérales.

ARTICLE 8.

La Confédération a seule le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire avec les Etats

étrangers des alliances et des traités, notamment des traités de péage (douanes) et de commerce.

ARTICLE 9.

Exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure avec les Etats étrangers des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police; néanmoins ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons.

ARTICLE 10.

Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral.

Toutefois, les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un Etat étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'article précédent.

ARTICLE 11.

Il ne peut être conclu de capitulations militaires.

ARTICLE 12.

Les membres des autorités fédérales, les fonctionnaires civils et militaires de la Confédération, et les représentants ou les commissaires fédéraux ne peuvent recevoir d'un gouvernement étranger ni pensions ou traitements, ni titres, présents ou décorations.

S'ils sont déjà en possession de pensions, de titres ou de décorations, ils devront renoncer à jouir de leurs

pensions et à porter leurs titres et leurs décorations pendant la durée de leurs fonctions.

Toutetois les employés inférieurs peuvent être autorisés par le Conseil fédéral à recevoir leurs pensions.

On ne peut, dans l'armée fédérale, porter ni décoration ni titre accordé par un gouvernement étranger.

Il est interdit à tout officier, sous-officier ou soldat, d'accepter des distinctions de ce genre.

ARTICLE 13.

La Confédération n'a pas le droit d'entretenir des troupes permanentes.

Nul canton ou demi-canton ne peut avoir plus de 300 hommes de troupes permanentes, sans l'autorisation du pouvoir fédéral ; la gendarmerie n'est pas comprise dans ce nombre.

ARTICLE 14.

Des différends venant à s'élever entre canton, les Etats s'abstiendront de toute voie de fait et de tout armement. Il se soumettront à la décision qui sera prise sur ces différends conformément aux prescriptions fédérales.

ARTICLE 15.

Dans le cas d'un danger subit provenant du dehors, le gouvernement du canton menacé doit requérir le secours des Etats confédérés et en aviser immédiatement l'autorité fédérale, le tout sans préjudice des dispositions qu'elle pourra prendre. Les cantons requis sont tenus de prêter secours. Les frais sont supportés par la Confédération.

ARTICLE 16.

En cas de troubles à l'intérieur, ou lorsque le danger provient d'un autre canton, le gouvernement du canton menacé doit en aviser immédiatement le Conseil fédéral, afin qu'il puisse prendre les mesures nécessaires dans les limites de sa compétence (article 103, chiffres 3, 10 et 11) ou convoquer l'Assemblée fédérale. Lorsqu'il y a urgence, le gouvernement est autorisé, en avertissant immédiatement le Conseil fédéral, à requérir le secours d'autres Etats confédérés, qui sont tenus de le prêter.

Lorsque le Gouvernement est hors d'état d'invoquer le secours, l'autorité fédérale compétente peut intervenir sans réquisition ; elle est tenue de le faire lorsque les troubles compromettent la sûreté de la Suisse.

En cas d'intervention, les autorités fédérales veillent à l'observation des dispositions prescrites à l'article 5.

Les frais sont supportés par le canton qui a requis l'assistance ou occasionné l'intervention, à moins que l'Assemblée fédérale n'en décide autrement, en considération de circonstances particulières.

ARTICLE 17.

Dans les cas mentionnés aux deux articles précédents chaque canton est tenu d'accorder libre passage aux troupes. Celles-ci seront immédiatement placées sous le commandement fédéral.

ARTICLE 18.

Tout suisse est tenu au service militaire.

Les militaires qui, par le fait du service fédéral,

perdent la vie ou voient leur santé altérée d'une manière permanente, ont droit à des secours de la Confédération, pour eux ou pour leur famille, s'ils sont dans le besoin.

Chaque soldat reçoit gratuitement ses premiers effets d'armement, d'équipement et d'habillement. L'arme reste en mains du soldat aux conditions qui seront fixées par la législation fédérale.

La Confédération édictera des prescriptions uniformes sur la taxe d'exemption du service militaire.

ARTICLE 19.

L'année fédérale est composée :

a. des corps de troupes des cantons;

b. de tous les Suisses qui, n'appartenant pas à ces corps, sont néanmoins astreints au service militaire.

Le droit de disposer de l'armée, ainsi que du matériel de guerre prévu par la loi, appartient à la Confédération.

En cas de danger, la Confédération a aussi le droit de disposer exclusivement et directement des hommes non incorporés dans l'armée fédérale et de toutes les autres ressources militaires des cantons.

Les cantons disposent les forces militaires de leur territoire, pour autant que ce droit n'est pas limité par la Constitution ou les lois fédérales.

ARTICLE 20.

Les lois sur l'organisation de l'armée émanent de la Confédération. L'exécution des lois militaires dans les cantons a lieu par les autorités cantonales, dans les

limites qui seront fixées par la législation fédérale et sous la surveillance de la Confédération.

L'instruction militaire dans son ensemble appartient à la Confédération; il en est de même de l'armement.

La fourniture et l'entretien de l'habillement et de l'équipement restent dans la compétence cantonale; toutefois, les dépenses qui en résultent sont bonifiées aux cantons par la Confédération, d'après une règle à établir par la législation fédérale.

ARTICLE 21.

A moins que des considérations militaires ne s'y opposent, les corps doivent être formés de troupes d'un même canton.

La composition de ces corps de troupes, le soin du maintien de leur effectif, la nomination et la promotion des officiers de ces corps appartiennent aux cantons sous réserve des prescriptions générales qui leur seront transmises par la Confédération.

ARTICLE 22.

Moyennant une indemnité équitable, la Confédération à le droit de se servir ou de devenir propriétaire des places d'armes et des bâtiments ayant une destination militaire qui existent dans les cantons, ainsi que de leurs accessoires.

Les conditions de l'indemnité seront réglées par la législation fédérale.

ARTICLE 23.

La Confédération peut ordonner à ses frais ou encou-

rager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays.

Dans ce but, elle peut ordonner l'expropriation moyennant une juste indemnité. La législation fédérale statuera les dispositions ultérieures sur cette matière.

L'Assemblée fédérale peut interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération.

ARTICLE 24.

La Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts dans les régions élevées.

Elle concourra à la correctiou et à l'endiguement des torrents, ainsi qu'au reboisement des régions où ils prennent leur source. Elle décrétera les mesures nécessaires pour assurer l'entretien de ces ouvrages et la conservation des forêts existantes.

ARTICLE 25.

La Confédération a le droit de statuer des dispositions législatives pour régler l'exercice de la pêche et de la chasse, principalement en vue de la conservation du gros gibier dans les montagnes, ainsi que pour protéger les oiseaux utiles à l'agriculture et à la sylviculture.

ARTICLE 26.

La législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération.

ARTICLE 27.

La Confédération a le droit de créer, outre l'Ecole polytechnique existante, une Université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre.

Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite.

Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.

La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations.

ARTICLE 28.

Ce qui concerne les péages relève de la Confédération. Celle-ci peut percevoir des droits d'entrée et des droits de sortie.

ARTICLE 29.

La perception des péages fédéraux sera réglée conformément aux principes suivants :

1. Droits sur l'importation :
   a. Les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture du pays seront taxées aussi bas que possible.
   b. Il en sera de même des objets nécessaires à la vie.

c. Les objets de luxe seront soumis aux taxes le plus élevées.

A moins d'obstacles majeurs, ces principes devront aussi être observés lors de la conclusion de traités de commerce avec l'étranger.

2. Les droits sur l'exportation seront aussi modérés que possible.

3. La législation des péages contiendra des dispositions propres à assurer le commerce frontière et sur les marchés.

Les dispositions ci-dessus n'empêchent point la Confédération de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans les circonstances extraordinaires.

ARTICLE 30.

Le produit des péages appartient à la Confédération.

Les indemnités payées jusqu'à présent aux cantons pour le rachat des péages, des droits de chaussée et de pontonage, des droits de douane et d'autres émoluments semblables, sont supprimées.

Les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent, par exception et à raison de leurs routes alpestres internationales, une indemnité annuelle dont, en tenant compte de toutes les circonstances, le chiffre est fixé comme suit :

Uri.	fr.	80 000
Grisons.	»	200 000
Tessin.	»	200 000
Valais.	»	50 000

Les cantons d'Uri et du Tessin recevront en outre, pour le déblaiement des neiges sur la route du Saint-Gothard, une indemnité annuelle totale de fr. 40 000,

aussi longtemps que cette route ne sera pas remplacée par un chemin de fer.

ARTICLE 31.

La liberté de commerce et d'industrie est garantie dans toute l'étendue de la Confédération.

Sont réservés :

a. La régale du sel et de la poudre de guerre, les péages fédéraux, les droits d'entrée pour les vins, et les autres boissons spiritueuses, ainsi que les autres droits de consommation formellement reconnus par la Confédération, à teneur de l'article 32.

b. Les mesures de police sanitaire contre les épidémies et les épizooties.

c. Les dispositions touchant l'exercice des professions commerciales et industrielles, les impôts qui s'y rattachent et la police des routes.

Ces dispositions ne peuvent rien renfermer de contraire au principe de la liberté de commerce et d'industrie.

ARTICLE 32.

Les cantons sont autorisés à percevoir les droits d'entrées sur les vins et les autres boissons spiritueuses prévus à l'article 31, lettre *a*, toutefois sous les restrictions suivantes :

a. La perception de ces droits d'entrée ne doit nullement grever le transit; elle doit gêner le moins possible le commerce, qui ne peut être frappé d'aucune autre taxe.

b. Si les objets importés pour la consommation sont réexportés du Canton, les droits payés pour l'entrée sont restitués sans qu'il en résulte d'autres charges.

c. Les produits d'origine suisse seront moins imposés que ceux de l'étranger.

d. Les droits actuels d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses d'origine suisse ne pourront être haussés par les cantons où il en existe. Il n'en pourra être établi sur ces produits par les cantons qui n'en perçoivent pas actuellement.

e. Les lois et les arrêts des cantons sur la perception des droits d'entrée sont, avant leur mise à exécution, soumis à l'approbation de l'autorité fédérale, afin qu'elle puisse, au besoin, faire observer les dispositions qui précèdent.

Tous les droits d'entrée perçus actuellement par les Cantons, ainsi que les droits analogues perçus par les communes, doivent disparaître sans indemnité à l'expiration de l'année 1890.

ARTICLE 33.

Les cantons peuvent exiger des preuves de capacité de ceux qui veulent exercer des professions libérales.

La législation fédérale pourvoit à ce que ces derniers puissent obtenir à cet effet des actes de capacité valables dans toute la Lonfédération.

ARTICLE 34.

La Confédération a le droit de statuer des prescrip-

tions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail qui pourra y être imposé aux adultes, ainsi que sur la protection à accorder aux ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses.

Les opérations des agences d'émigration et des entreprises d'assurance non instituées par l'État sont soumises à la surveillance et à la législation fédérales.

ARTICLE 35.

Il est interdit d'ouvrir des maisons de jeu. Celles qui existent actuellement seront fermées le 31 décembre 1877.

Les concessions qui auraient été accordées ou renouvelées depuis le commencement de l'année 1871 sont déclarées nulles.

La confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires concernant les loteries.

ARTICLE 36.

Dans toute la Suisse, les postes et les télégraphes sont du domaine fédéral.

Le produit des postes et des télégraphes appartient à la caisse fédérale.

Les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible dans toutes les parties de la Suisse.

L'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes est garantie.

ARTICLE 37.

La Confédération exerce la haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse.

Les sommes dues aux cantons désignés à l'article 30, à raison de leurs routes alpestres internationales, seront retenues par l'autorité fédérale si ces routes ne sont pas convenablement entretenues par eux.

ARTICLE 38.

La Confédération exerce tous les droits compris dans la régale des monnaies.

Elle a seule le droit de battre monnaie.

Elle fixe le système monétaire et peut édicter, s'il y a lieu, des prescriptions sur la tarification de monnaies étrangères.

ARTICLE 39.

La Confédération a le droit de décréter par voie législative des prescriptions générales sur l'émission et le remboursement des billets de banque.

Elle ne peut cependant créer aucun monopole pour l'émission des billets de banque, ni décréter l'acceptation obligatoire de ces billets.

ARTICLE 40.

La Confédération détermine le système des poids et mesures.

Les Cantons exécutent, sous la surveillance de la Confédération, les lois concernant cette matière.

ARTICLE 41.

La fabrication et la vente de la poudre de guerre dans toute la Suisse appartiennent exclusivement à la confédération.

Les compositions minières impropres au tir ne sont point comprises dans la régale des poudres.

ARTICLE 42.

Les dépenses de la confédération sont couvertes :

a. Par le produit de la fortune fédérale ;

b. Par le produit des péages fédéraux perçus à la frontière suisse ;

c. Par le produit des postes et des télégraphes ;

d. Par le produit de la régale des poudres ;

e. Par la moitié du produit brut de la taxe sur les exemptions militaires perçue par les cantons ;

f. Par les contributions des cantons, que réglera la législation fédérale, en tenant compte surtout de leurs ressources imposables.

ARTICLE 43.

Tout citoyen d'un canton est citoyen suisse.

Il peut, à ce titre, prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections et votations en matière fédérale, après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur.

Nul ne peut exercer des droits politiques dans plus d'un canton.

Le Suisse établi jouit, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens du canton et, avec ceux-ci, de tous les droits des bourgeois de la commune. La participation aux biens des bourgeoisies et des corporations et le droit de vote dans les affaires purement bourgeoisiales sont exceptés de ces droits, à moins que la législation cantonale n'en décide autrement.

En matière cantonale et communale il devient électeur après un établissement de trois mois.

Les lois cantonales sur l'établissement et sur les droits électoraux que possèdent en matière communale les citoyens établis sont soumises à la sanction du conseil fédéral.

ARTICLE 44.

Aucun Canton ne peut renvoyer de son territoire un de ses ressortissants, ni le priver du droit d'origine ou de cité.

La législation fédérale déterminera les conditions auxquelles les étrangers peuvent être naturalisés, ainsi que celles auxquelles un Suisse peut renoncer à sa nationalité pour obtenir sa naturalisation dans un pays étranger.

ARTICLE 45.

Tout citoyen suisse a le droit de s'établir sur un point quelconque du territoire suisse, moyennant la production d'un acte d'origine ou d'une autre pièce analogue.

Exceptionnellement, l'établissement peut être *refusé* ou *retiré* à ceux qui, par suite d'un jugement pénal, ne jouissent pas de leurs droits civiques.

L'établissement peut être de plus *retiré* à ceux qui ont été à réitérées fois punis pour des délits graves, comme aussi à ceux qui tombent d'une maniere permanente à la charge de la bienfaisance publique et auxquels leur commune, soit leur canton d'origine, refuse une assistance suffisante après avoir été invitée officiellement à l'accorder.

Dans les cantons où existe l'assistance au domicile, l'autorisation de l'établir peut être subordonnée, s'il s'agit de ressortissants du canton, à la condition qu'ils

soient en état de travailler et qu'ils ne soient pas tombés, à leur ancien domicile dans le canton d'origine, d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique.

Tout renvoi pour cause d'indigence doit être ratifié par le gouvernement du canton du domicile et communiqué préalablement au gouvernement du canton d'origine.

Le canton dans lequel un Suisse établit son domicile ne peut exiger de lui un cautionnement, ni lui imposer aucune charge particulière pour cet établissement. De même les communes ne peuvent imposer aux Suisses domiciliés sur leur territoire d'autres contributions que celles qu'elles imposent à leurs propres ressortissants.

Une loi fédérale fixera le maximum de l'émolument de chancellerie à payer pour obtenir un permis d'établissement.

ARTICLE 46.

Les personnes établies en Suisse sont soumises, dans la règle, à la juridiction et à la législation du lieu de leur domicile en ce qui concerne les rapports de droit civil.

La législation fédérale statuera les dispositions nécessaires en vue de l'application de ce principe, et pour empêcher qu'un citoyen ne soit imposé à double.

ARTICLE 47.

Une loi fédérale déterminera la différence entre l'établissement et le séjour et fixera en même temps les règles auxquelles seront soumis les Suisses en

séjour quant à leurs droits politiques et à leurs droits civils.

ARTICLE 48.

Une loi spéciale statuera les dispositions nécessaires pour régler ce qui concerne les frais de maladie et de sépulture des ressortissants pauvres d'un canton tombés malades ou décédés dans un autre canton.

ARTICLE 49.

La liberté de conscience et de croyance est inviolable.

Nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse, de suivre un enseignement religieux, d'accomplir un acte religieux, ni encourir des peines, de quelque nature qu'elles soient, pour cause d'opinion religieuse.

La personne qui exerce l'autorité paternelle a le droit de disposer, conformément aux principes ci-dessus, de l'éducation religieuse des enfants jusqu'à l'âge de 16 ans révolus.

L'exercice des droits civils ou politiques ne peut être restreint par des prescriptions ou des conditions de nature ecclésiastique ou religieuse, quelles qu'elles soient.

Nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique.

Nul n'est tenu de payer des impôts dont le produit est spécialement affecté aux frais proprement dits du culte d'une communauté religieuse à laquelle ils n'appartiennent pas. L'exécution ultérieure de ce principe reste réservée à la législation fédérale.

ARTICLE 50.

Le libre exercice des cultes est garanti dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

Les Cantons et la Confédération peuvent prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la paix entre les membres des diverses communautés religieuses, ainsi que contre les empiètements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'Etat.

Les contestations du droit public ou de droit privé auxquelles donne lieu la création de communauté religieuse ou une scission de communauté religieuse existante, peuvent être portées par voie de recours devant les autorités fédérales compétentes.

Il ne peut être érigé d'évêché sur le territoire Suisse sans l'approbation de la Confédération.

ARTICLE 51.

L'ordre des Jésuites et les sociétés qui lui sont affiliées ne peuvent être reçus dans aucune partie de la Suisse, et toute action dans l'église et dans l'école est interdite à leurs membres.

Cette interdiction peut s'étendre aussi, par voie d'arrêté fédéral, à d'autres ordres religieux dont l'action est dangereuse pour l'Etat ou trouble la paix entre les confessions.

ARTICLE 52.

Il est interdit de fonder de nouveaux couvents ou ordres religieux et de rétablir ceux qui ont été supprimés.

ARTICLE 53.

L'état civil et la tenue des registres qui s'y rapportent est du ressort des autorités civiles. La législation fédérale statuera à ce sujets les dispositions ultérieures.

Le droit de disposer des lieux de sépulture appartient à l'autorité civile. Elle doit pourvoir à ce que toute personne décédée puisse être enterrée décemment.

ARTICLE 54.

Le droit au mariage est placé sous la protection de la Confédération.

Aucun empêchement au mariage ne peut être fondé sur des motifs confessionnels, sur l'indigence de l'un ou de l'autre des époux, sur leur conduite ou sur quelque autre motif de police que ce soit.

Sera reconnu comme valable dans toute la Confédération le mariage conclu dans un canton ou à l'étranger, conformément à la législation qui y est en rigueur.

La femme acquiert par le mariage le droit de cité et de bourgeoisie de son mari.

Les enfants nés avant le mariage sont légitimés par le mariage subséquent de leurs parents.

Il ne peut être perçu aucune finance d'admission ni aucune taxe semblable de l'un ou de l'autre époux.

ARTICLE 55.

La liberté de la presse est garantie.

Toutefois les lois cantonales statuent les mesures nêcessaires à la répresssion des abus; ces lois sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

La Confédération peut aussi statuer des peines pour réprimer les abus dirigés contre elle ou ses autorités.

ARTICLE 56.

Les citcyens ont le droit de former des associations, pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat. Les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus.

ARTICLE 57.

Le droit de pétition est garanti.

ARTICLE 58.

Nul ne peut être distrait de son juge naturel. En conséquence, il ne pourra être établi de tribunaux extraordinaires.

La juridiction ecclésiastique est abolie.

ARTICLE 59.

Pour réclamations personnelles, le débiteur solvable ayant domicile en Suisse doit être recherché devant le juge de son domicile, ses biens ne peuvent en conséquence être saisis ou séquestrés hors du Canton où il est domicilié, en vertu de réclamations personnelles.

Demeurent réservées, en ce qui concerne les étrangers, les dispositions des traités internationaux.

La contrainte par corps est abolie.

ARTICLE 60.

Tous les cantons sont obligés de traiter les citoyens

des autres Etats confédérés comme ceux de leur Etat en matière de législation et pour tout ce qui concerne les voies juridiques.

ARTICLE 61.

Les jugements civils définitifs rendus dans un canton sont exécutoires dans toute la Suisse.

ARTICLE 62.

La traite foraine est abolie dans l'intérieur de la Suisse, ainsi que le droit de retrait des citoyens d'un canton contre ceux d'autres Etats confédérés.

ARTICLE 63.

La traite foraine à l'égard des pays étrangers est abolie sous réserve de réciprocité.

ARTICLE 64.

La législation
sur la capacité civile,
sur toutes les matières de droit se rapportant au commerce et aux transactions mobilières (droit des obligations, y compris le droit commercial et le droit de change),
sur la propriété littéraire et artistique,
sur la poursuite pour dette et la faillite,
est du ressort de la Confédération.

L'administration de la justice reste aux cantons sous réserve des attributions du tribunal fédéral.

ARTICLE 65.

Il ne pourra être prononcé de condamnation à mort pour cause de délit politique.

Les peines corporelles sont interdites.

ARTICLE 66.

La législation fédérale fixe les limites dans lesquelles un citoyen suisse peut être privé de ses droits politiques.

ARTICLE 67.

La législation fédérale statue sur l'extradition des accusés d'un canton à l'autre; toutefois l'extradition ne peut être rendue obligatoire pour les délits politiques et ceux de la presse.

ARTICLE 68.

Les mesures à prendre pour incorporer les gens sans patrie (*Heimatlosen*) et pour empêcher de nouveau cas de ce genre, sont réglées par la loi fédérale.

ARTICLE 69.

La législation concernant les mesures de police sanitaire contre les épidémies et les épizooties qui offrent un danger général, est du domaine de la Confédération.

ARTICLE 70.

La Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

CHAPITRE II.

AUTORITÉS FÉDÉRALES.

Assemblée fédérale.

ARTICLE 71.

Sous réserve des droits du peuple et des cantons (articles 89 et 121), l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblé fédérale qui se compose de deux sections ou conseils, savoir :

A. le Conseil national ;
B. le Conseil des Etats.

A. Conseil national

ARTICLE 72.

Le Conseil national se compose des députés du peuple suisse, élus à raison d'un membre par 20.000 âmes de la population totale. Les fractions en sus de 10 000 âmes sont comptées pour vingt mille.

Chaque canton et, dans les cantons partagés, chaque demi-canton élit un député au moins.

ARTICLE 73.

Les élections pour le Conseil national sont directes. Elles ont lieu dans des collèges électoraux fédéraux,

qui ne peuvent toutefois être formés de parties de différents cantons.

ARTICLE 74.

A droit de prendre part aux élections et aux votations tout Suisse âgé de vingt ans révolus et qui n'est du reste point exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton dans lequel il a son domicile.

Toutefois la législation fédérale pourra régler d'une manière uniforme l'exercice de ce droit.

ARTICLE 75.

Est éligible comme membre du Conseil national tout citoyen suisse laïque et ayant droit de voter.

ARTICLE 76.

Le Conseil national est élu pour trois ans et renouvelé intégralement chaque fois.

ARTICLE 77.

Les députés au Conseil des Etats, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ce Conseil ne peuvent être simultanément membres du Conseil national.

ARTICLE 78.

Le Conseil national choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un Président et un vice-Président.

Le membre qui a été Président pendant une session

ordinaire ne peut, à la session ordinaire suivante, revêtir cette charge ni celle de vice-Président.

Le même membre ne peut être vice-Président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

Lorsque les avis sont également partagés, le Président décide; dans les élections, il vote comme les autres membres.

ARTICLE 79.

Les membres du Conseil national sont indemnisés par la Caisse fédérale.

B. — Conseil des Etats.

ARTICLE 80.

Le Conseil des Etats se compose de quarante-quatre députés des cantons. Chaque canton nomme deux députés; dans les cantons partagés, chaque demi-Etat en élit un.

ARTICLE 81.

Les membres du Conseil national et ceux du Conseil fédéral ne peuvent être députés au Conseil des Etats.

ARTICLE 82.

Le Conseil des Etats choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un Président et un vice-Président.

Le Président ni le vice-Président ne peuvent être élus parmi les députés du canton dans lequel a été

choisi le Président pour la session ordinaire qui a immédiatement précédé :

Les députés du même canton ne peuvent revêtir la charge de vice-Président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

Lorsque les avis sont également partagés, le Président décide; dans les élections, il vote comme les autres membres.

ARTICLE 83.

Les députés au Conseil des Etats sont indemnisés par les cantons.

C. Attributions de l'Assemblée fédérale.

ARTICLE 84.

Le Conseil nationale etle Conseil des Etatsdélibèrent sur tous les objets que la présente Constitution place dans le ressort de la Confédération et qui ne sont pas attribués à une autre autorité fédérale.

ARTICLE 85.

Les affaires de la compétence des deux Conseils sont notamment les suivantes :

1. Les lois sur l'organisation et le mode d'élection des autorités fédérales;

2. Les lois et arrêtés sur les matières que la Constitution place dans la compétence fédérale;

3. Le traitement et les indemnités des membres des autorités de la Confédération et de la Chancellerie fédérale; la création de fonctions fédérales permanentes et la fixation des traitements;

4. L'élection du Conseil fédéral, du tribunal fédéral, et du chancelier, ainsi que du Général en chef de l'armée fédérale;

La législation fédérale pourra attribuer à l'Assemblée fédérale d'autre droit d'élection ou de confirmation;

5. Les alliances et les traités avec les Etats étrangers, ainsi que l'approbation des traités des cantons entre eux ou avec les Etats étrangers; toutefois les traités des cantons ne sont portés à l'Assemblé fédérale que lorsque le Conseil fédéral ou un autre canton élève des réclamations;

6. Les mesures pour la sûreté extérieure ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse; les déclarations de guerre et la conclusion de la paix;

7. La garantie des Constitutions et du territoire des cantons; l'intervention par suite de cette garantie; les mesures pour la sûreté intérieure de la Suisse; pour le maintien de la tranquillité et de l'ordre; l'amnistie et le droit de grâce;

8. Les mesures pour faire respecter la Constitution fédérale et assurer la garantie des Constitutions cantonales, ainsi que celles qui ont pour but d'obtenir l'accomplissement des devoirs fédéraux;

9. Le droit de disposer de l'armée fédérale;

10. L'établissement du budget annuel, l'approbation des comptes de l'Etat et les arrêtés autorisant des emprunts;

11. La haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales;

12. Les réclamations contre les décisions du Conseil

fédérale relatives à des contestations administratives (art. 113);

13. Les conflits de compétence entre autorités fédérales;

14. La revision de la Constitution fédérale.

ARTICLE 86.

Les deux Conseils s'assemblent chaque année une fois, en session ordinaire, le jour fixé par le réglement.

Ils sont extraordinairement convoqués par le Conseil fédéral, ou sur la demande du quart des membres du Conseil national ou sur celle de cinq cantons.

ARTICLE 87.

Un Conseil ne peut délibérer qu'autant que les députés présents forment la majorité absolue du nombre total de ses membres.

ARTICLE 88.

Dans le Conseil national et dans le Conseil des Etats les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants.

ARTICLE 89.

Les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux Conseils.

Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de

même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence.

ARTICLE 90.

La législation fédérale déterminera les formes et les délais à observer pour les votations populaires.

ARTICLE 91.

Les membres des deux conseils votent sans instructions.

ARTICLE 92.

Chaque conseil délibère séparément. Toutefois, lorsqu'il s'agit des élections mentionnées à l'article 85, chiffre 4, d'exercer le droit de grâce ou de prononcer sur un conflit de compétence (articte 85, chiffre 13), les deux conseils se réunissent pour délibérer en commun sous la direction du Président du Conseil national, et c'est la majorité des membres votants des deux conseils qui décide.

ARTICLE 93.

L'initiative appartient à chacun des deux Conseils et à chacun de leurs membres. Les Cantons peuvent exercer le même droit par correspondance.

ARTICLE 94.

Dans la règle, les séances des conseils sont publiques.

II. — Conseil fédéral.

ARTICLE 95.

L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de sept membres.

ARTICLE 96.

Les membres du Conseil fédéral sont nommés pour trois ans, par les Conseils réunis, et choisis parmi tous les citoyens suisses éligibles au Conseil national. On ne pourra toutefois choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même Canton.

Le Conseil fédéral est renouvelé intégralement après chaque renouvellement du Conseil national.

Les membres qui font vacance dans l'intervalle des trois ans sont remplacés, à la première session de l'Assemblée fédérale, pour le reste de la durée de leurs on ctions.

ARTICLE 97.

Les membres du Conseil fédéral ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, revêtir aucun autre emploi, soit au service de la Confédération, soit dans un Canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer de profession.

ARTICLE 98.

Le Conseil fédéral est présidé par le Président de la Confédération. Il a un vice-Président.

Le Président de la Confédération et le vice-Président du Conseil fédéral sont nommés pour une année, par l'Assemblée fédérale, entre les membres du Conseil.

Le Président sortant de charge ne peut être élu Président ou vice-Président pour l'année qui suit.

Le même membre ne peut revêtir la charge de vice-Président pendant deux années de suite.

ARTICLE 99.

Le Président de la Confédération et les autres membres du Conseil fédéral reçoivent un traitement annuel de la Caisse fédérale.

ARTICLE 100.

Le Conseil fédéral ne peut délibérer que lorsqu'il y a au moins quatre membres présents.

ARTICLE 101.

Les membres du Conseil fédéral ont voix consultative dans les deux sections de l'Assemblée fédérale, ainsi que le droit d'y faire des propositions sur les objets en délibération.

ARTICLE 102.

Les attributions et les obligations du Conseil fédéral, dans les limites de la présente Constitution, sont notamment les suivantes :

1. Il dirige les affaires fédérales, conformément aux lois et arrêtés de la Confédération.

2. Il veille à l'observation de la Constitution, des lois et des arrêtés de la Confédération, ainsi que des prescrip-

tions des concordats fédéraux; il prend, de son chef ou sur plainte, les mesures nécessaires pour les faire observer, lorsque le recours n'est pas du nombre de ceux qui doivent être portés devant le Tribunal fédéral à teneur de l'article 113.

3. Il veille à la garantie des Constitutions cantonales.

4. Il présente des projets de lois ou d'arrêtés à l'Assemblée fédérale et donne son préavis sur les propositions qui lui sont adressées par les Conseils ou par les cantons.

5. Il pourvoit à l'exécution des lois et des arrêtés de la Confédération et à celle des jugements du Tribunal fédéral, ainsi que des transactions ou des sentences arbitrales sur des différends entre cantons.

6. Il fait les nominations qui ne sont pas attribuées à l'Assemblée fédérale ou au Tribunal fédéral ou à une autre autorité.

7. Il examine les traités des Cantons entre eux, ou avec l'étranger, et il les approuve, s'il y a lieu (article 85, chiffre 5).

8. Il veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures.

9. Il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité.

10. Il veille à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre.

11. En cas d'urgence et lorsque l'Assemblée fédérale n'est pas réunie, le Conseil fédéral est autorisé à lever les troupes nécessaires et à en disposer, sous réserve de convoquer immédiatement les Conseils, si le nombre

des troupes levées dépasse deux mille hommes ou si elles restent sur pied au-delà de trois semaines.

12. Il est chargé de ce qui a rapport au militaire fédéral, ainsi que de toutes les autres branches de l'administration qui appartiennent à la Confédération.

13. Il examine les lois et les ordonnances des Cantons qui doivent être soumises à son approbation; il exerce la surveillance sur les branches de l'administration cantonale qui sont placées sous son contrôle.

14. Il administre les finances de la Confédération, propose le budget et rend les comptes des recettes et des dépenses.

15. Il surveille la gestion de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédérale.

16. Il rend compte de sa gestion à l'Assemblée fédérale, à chaque session ordinaire, lui présente un rapport sur la situation de la Confédération tant à l'intérieur qu'au dehors, et recommande à son attention les mesures qu'il croit utiles à l'accroissement de la prospérité commune.

Il fait aussi des rapports spéciaux lorsque l'Assemblée fédérale ou une de ses sections le demande.

ARTICLE 103.

Les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres. Cette répartition a uniquement pour but de faciliter l'examen et l'expédition des affaires; les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité.

ARTICLE 104.

Le Conseil fédéral et ses départements sont autorisés à appeler des experts pour des objets spéciaux.

III. — Chancellerie fédérale.

ARTICLE 105.

Une chancellerie fédérale à la tête de laquelle se trouve le Chancelier de la confédération, est chargée du secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral.

Le chancelier est élu par l'Assemblée fédérale pour le terme de trois ans, en même temps que le Conseil fédéral.

Le Chancelier est sous la surveillance spéciale du Conseil fédéral.

Une loi fédérale détermine ce qui a rapport à l'organisation de la chancellerie.

IV. — Tribunal fédéral.

ARTICLE 106.

Il y a un Tribunal fédéral pour l'administration de la justice en matière fédérale.

Il y a, de plus, un Jury pour les affaires pénales (article 112).

ARTICLE 107.

Les membres et les suppléants du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale, qui aura égard à ce que les trois langues nationales y soient représentées.

La loi détermine l'organisation du Tribunal fédéral et de ses sections, le nombre de ses membres et des suppléants, la durée de leurs fonctions et leur traitement.

ARTICLE 108.

Peut être nommé au Tribunal fédéral tout citoyen suisse éligible au Conseil national.

Les membres de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ces autorités ne peuvent en même temps faire partie du Tribunal fédéral.

Les membres du Tribunal fédéral ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, revêtir aucun autre emploi, soit au service de la Confédération, soit dans un Canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer de profession.

ARTICLE 109.

Le tribunal fédéral organise sa chancellerie et en nomme le personnel.

ARTICLE 110.

Le tribunal fédéral connaît des différends de droit civil :

1. Entre la Confédération et les cantons ;

2. Entre la Confédération d'une part et des corporations ou des particuliers d'autre part, quand ces corporations ou ces particuliers sont demandeurs et quand le litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale ;

3. Entre cantons ;

4. Entre des cantons d'une part et des corporations ou des particuliers d'autre part, quand une des parties le requiert et que le litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale.

Il connaît de plus des différents concernant le *heimatlosat*, ainsi que des contestations qui surgissent entre communes de différents cantons, touchant le droit de cité.

ARTICLE 111.

Le tribunal fédéral est tenu de juger d'autres causes lorsque les parties s'accordent à le nantir et que l'objet en litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale.

ARTICLE 112.

Le tribunal fédéral assisté du jury, lequel statue sur les faits, connaît en matière pénale.

1. Des cas de haute trahison envers la Confédération, de révolte ou de violence contre les autorités fédérales;
2. Des crimes et des délits contre le droit des gens;
3. Des crimes et des délits politiques qui sont la cause ou la suite de troubles par lesquels une intervention fédérale armée est occasionnée;
4. Des faits relevés à la charge de fonctionnaires nommés par une autorité fédérale, quand cette autorité en saisit le tribunal fédéral.

ARTICLE 113.

Le tribunal fédéral connaît, en outre :

1. Des conflits de compétence entre les autorités fédérales, d'une part, et les autorités cantonales d'autre part;
2. Des différends entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine du droit public;

3. Des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens. ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités.

Sont réservées les contestations administratives, à déterminer par la législation fédérale.

Dans tous les cas prémentionnés, le tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette Assemblée qui ont une portée générale. Il se conformera également aux traités que l'Assemblée aura ratifiés.

ARTICLE 114.

Outre les cas mentionnés aux articles 110, 112 et 113, la législation fédérale peut placer d'autres affaires dans la compétence du tribunal fédéral; elle peut, en particulier, donner à ce tribunal des attributions ayant pour but d'assurer l'application uniforme des lois prévues à l'article 64.

V. Dispositions diverses.

ARTICLE 115.

Tout ce qui concerne le siège des autorités de la Confédération est l'objet de la législation fédérale.

ARTICLE 116.

Les trois principales langues parlées en Suisse, l'allemand, le français et l'italien, sont langues nationales de la Confédération.

ARTICLE 117.

Les fonctionnaires de la Confédération sont responsables de leur gestion. Une loi fédérale détermine ce qui tient à cette responsabilité.

CHAPITRE III.

REVISION DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE.

ARTICLE 118.

La Constitution fédérale peut être revisée en tout temps.

ARTICLE 119.

La revision a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale.

ARTICLE 120.

Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la revision de la Constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens suisses ayant droit de voter demandent la revision, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être revisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non.

Si, dans l'un ou dans l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils seront renouvelés pour travailler à la revision.

ARTICLE 121.

La Constitution fédérale revisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Etats.

Pour établir la majorité des Etats, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix.

Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'Etat.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES.

ARTICLE 1er.

Le produit des postes et des péages sera réparti sur les bases actuelles jusqu'à l'époque où la Confédération prendra effectivement à sa charge les dépenses militaires supportées jusqu'à ce jour par les cantons.

La législation fédérale pourvoira en outre à ce que la perte que pourraient entraîner dans leur ensemble les modifications résultant des articles 20, 30, 36, 2e alinéa, et 42, pour le fisc de certains cantons, ne frappe ceux-ci que graduellement et n'atteigne son chiffre total qu'après une période transitoire de quelques années.

Les cantons qui n'auraient pas rempli, au moment où l'article 20 de la Constitution entrera en vigueur, les obligations militaires qui leur sont imposées par l'ancienne Constitution et les lois fédérales seront tenus de les exécuter à leurs propres frais.

ARTICLE 2.

Les dispositions des lois fédérales, des concordats

et des constitutions ou des lois cantonales contraires à la présente Constitution cessent d'être en vigueur par le fait de l'adoption de celle-ci, ou de la promulgation des lois qu'elle prévoit.

ARTICLE 3.

Les nouvelles dispositions concernant l'organisation et la compétance du tribunal fédéral n'entrent en vigueur qu'après la promulgation des lois fédérales y relatives.

ARTICLE 4.

Un délai de cinq ans est accordé aux cantons pour introduire la gratuité de l'enseignement public primaire (article 27).

ARTICLE 5.

Les personnes qui exercent une profession libérale et qui, avant la promulgation de la loi fédérale prévue à l'article 33, ont obtenu un certificat de capacité d'un canton ou d'une autorité concordataire représentant plusieurs cantons, peuvent exercer cette profession sur tout le territoire de la Confédération.

Ainsi arrêté par le Conseil national, pour être soumis à la votation du peuple suisse et des cantons.

Berne, le 31 janvier 1874.

Le Président : ZIEGLER.
Le Secrétaire : SCHIESS.

Ainsi arrêté par le Conseil des Etats, pour être soumis à la votation du peuple suisse et des cantons.

Berne, le 31 Janvier 1874.

Le Président : A. KOPP.
Le Secrétaire : J.-L. LUESCHER.

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

CONCERNANT

LE RÉSULTAT DE LA VOTATION SUR LE PROJET DE CONSTITUTION FÉDÉRALE REVISÉE DU 31 JANVIER 1871.

(Du 29 mai 1874.)

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE

Vu les procès-verbaux de la votation à laquelle le peuple suisse a procédé dans toute la Confédération le dimanche 19 avril 1874, sur le projet de Constitution fédérale revisée, du 31 janvier 1874; après avoir pris connaissance des déclarations des autorités cantonales compétentes, touchant le vote des Etats;

Vu le message du Conseil fédéral du 20 mai 1874, duquel il résulte ce qui suit :

a. Relativement au vote du peuple, les opérations du 19 avril ont donné les résultats suivants :

Cantons	Acceptants	Rejetants
Zurich.	61,779	3,516
Berne	63.367	18,225
Lucerne	11,276	18,188
Uri	332	3,866
Schwitz	1,988	9,298
Unterwalden-le-Haut.	562	2,807
Unterwalden-le-Bas .	522	2 235
Glaris	5,196	1,643

Cantons	Acceptants	Rejetants
Zug.	1,797	2,740
Fribourg	5,568	21,368
Soleure	10,739	5,746
Bâle-Ville.	6,821	1,071
Bâle-Campagne. . .	9,236	1,428
Schaffouse	6,596	219
Appenzell-Rh. ext. .	9,858	2,040
Appenzell-Rh. int . .	427	2,558
St-Gall.	26,134	19,939
Grisons	10,624	9,492
Argovie	27,196	14,558
Thurgovie	18,232	3,761
Tessin.	6,245	12,507
Vaud	26,204	17,362
Valais.	3,558	19.368
Neuchâtel.	16,295	1,251
Genève	9,674	2,827
	340,199	198,013

En conséquence, le projet de Constitution revisée a été adopté par 340,199 citoyens et rejeté par 198,013, de sorte que le nombre des acceptants est de 142,186 supérieur à celui des refusants.

b. Relativement au vote des Etats, les cantons suivants ont formulé des votes spéciaux :

Uri.	le 5 mai 1874
Unterwalden-le-Bas. .	» 6 avril »
Glaris.	» 12 avril »
Grisons	» 1er mai »
Tessin	» 5 mars »
Genève	» 19 avril »

Les Etats de Glaris, des Grisons, du Tessin et de

Genève, se sont prononcés pour l'acceptation et ceux d'Uri et d'Unterwalden-le-Bas pour le rejet.

Tous les autres Etats ont déclaré qu'ils considéraient le résultat du vote populaire comme étant le vote de l'Etat.

Il en résulte que le projet de Constitution revisée a été adopté par 14 1/2 Etats, savoir: Zurich, Berne, Glaris, Soleure, Bâle, Schaffouse, Appenzell-Rh. ext., St-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Neuchâtel et Genève et qu'il a été rejeté par 7 1/2 Etats savoir: Lucerne, Uri, Schwitz, Unterwalden, Zug, Fribourg, Appenzell-Rh. int, et Valais;

Déclare ce qui suit:

1° La Constitution fédérale revisée, telle qu'elle se trouve renfermée dans la loi fédérale du 31 janvier 1874, a été acceptée soit par la majorité des citoyens suisses ayant pris part à la votation, soit par la majorité des cantons; en conséquence elle est, par le présent arrêté, solennellement déclarée en vigueur à dater du 29 mai 1874.

2° La présente déclaration est transmise au Conseil fédéral pour qu'il pourvoie à ce qu'elle reçoive la publicité nécessaire et qu'il prenne les mesures ultérieures d'exécution.

Ainsi arrêté par le Conseil national,
Berne, le 28 mai 1874.

Le Président: ZIEGLER
Le Secrétaire: SCHIESS

Ainsi arrêté par le Conseil des Etats,
Berne, le 29 mai 1874.

Le Président: A. KOPP.
Le Secrétaire: J.-L. LÜTSCHER.

Le Conseil fédéral arrête :

L'arrêté fédéral ci-dessus sera, avec la Constitution fédérale elle-même, inséré au Recueil officiel des lois de la Confédération et communiqué aux gouvernements cantonaux pour qu'ils lui donnent la publicité convenable en le faisant afficher.

Berne, le 30 mai 1874.

Le Président de la Confédération,

SCHENK.

Le Chancelier de la Confédération,

SCHIESS.

TABLE DES MATIÈRES (1)

	Pages
Préface	1
Chapitre Ier. Notions genérales.	3
Objet du droit constitutionnel. — Pouvoirs constituants et pouvoirs constitués	3
Dictinction du droit constitutionnel et du droit administratif, de la politique et de la sociologie. — Des Etats simples et unitaires et des Etats composés. — Les confédérations d'Etats.	4
Origine récente du Droit constitutionnel.	5
Chapitre II. Eléments empruntés aux institutions anglaises	6
Section I. Régime représentatif avec deux Chambres. — Historique	7
Le grand Conseil. — Hérédité de la pairie	8
La grande Charte. — Les provisions d'Oxford. — Parlement de Simon de Montfort	9
Les deux Chambres.	10
Composition du Parlement	11
Section II. La responsabilité ministérielle. — Principes généraux. — A. Irresponsabilité du Monarque.	13
B. Responsabilité personnelle des ministres. . . .	14

(1) Programme de M. Larnaude : Notions générales. Les idées politiques depuis le XVIe siècle. Constitution des Etats-Unis. Constitutions Françaises depuis 1789. Constitution de 1875. Droits du citoyen.

Programme de M. Esmein. Notions générales. Eléments empruntés à l'Angleterre. Les philosophes du XVIIIe siècle. Constitution de 1875. Droits du citoyen.

Pages

C. Nécessité pour la couronne de faire participer un agent supérieur de l'Etat à tout acte accompli par elle 15
Section III. Le gouvernement de cabinet. 15
Droit de dissolution. 17
Origine du cabinet 18
Prépondérance de la Chambre des communes. . . . 20
La Chambre des Lords et les lois de finances. . . . 21
Autres lois. 22
Conditions nécessaires au gouvernement de cabinet. — Séparation des pouvoirs 23
Section IV. Influence de la Constitution anglaise aux XVIII^e^ et XIX^e^ siècles 24
Répugnance des Constituants pour le régime parlementaire. — L'Empire et ce régime 25
La Restauration. — La Monarchie de Juillet. . . . 26
La théorie de M. Thiers et celle de M. Guizot. . . . 27
La Constitution de 1848. — La Constitution de 1852. 28
Modifications ultérieures. — Assemblée Nationale. . 29
CHAPITRE III. La Constitution américaine. 30
Section I. Les déclarations des droits. — Historique. 31
Nécessité d'une déclaration. — Procédure des amendements 36
Premier amendement. — Deuxième amendement. . 38
Troisième amendement, quatrième, cinquième, septième et huitième amendements 39
Neuvième et dixième amendements. 40
Amendements ultérieurs 41
Section II. — Organisation politique : 1° Le Pouvoir exécutif. — Le Président 43
Les ministres. — Pouvoirs du Président 47
2° Le Congrès 50
Pouvoirs du Congrès 52
3° Le pouvoir judiciaire 55
4° Les Etats. — La Commune 56

Pages

CHAPITRE IV. Les idées politiques aux XVI^e siècle. . 58
Section I. La réforme. — Luther. 59
Mélanchton. 60
Calvin. — Théodore de Bèze. 61
Section II. Les théories politiques. — François Hotman. 62
Hubert Languet 64
Section III. Un républicain : La Boétie. 69
Erasme 70
CHAPITRE V. Les doctrines politiques au XVII^e siècle. . 71
Section I. Bossuet. 71
Section II. Fénélon. 75
Section III. Les protestants : Jurieu. 77
CHAPITRE VI. Les théories politiques en Angleterre. . 79
Section I. Hobbes. 79
Section II. Locke. 83
CHAPITRE VII. Les philosophes du XVIII^e siècle et leurs principes 88
Section I. La souveraineté nationale. 88
Son origine. 90
Le suffrage universel. 91
Le gouvernement direct 97
La République Helvétique et le gouvernement populaire. 99
Section II. La séparation des pouvoirs. 101
Section III. Les droits du citoyen. 103
Origines de cette théorie. 104
Reconnaissance et sanction de ces droits. 105
Section IV. Théorie des pouvoirs constituants. . . . 106

DEUXIEME PARTIE

Application des principes du droit constitutionnel à la législation des peuples modernes. — Constitutions françaises depuis 1789.

CHAPITRE I^er. La Révolution française 109
Section I. La Constitution depuis 1791 109

Pages

Section II. La Convention. — Première partie : La Constitution de 1791 115
Deuxième partie : Le gouvernement Révolutionnaire. 120
CHAPITRE II. Constitution de l'an VIII 130
Rétablissement de l'Empire 133
CHAPITRE III. Le Droit constitutionnel de la monarchie parlementaire 139
Section I. La Charte de 1814 139
Le budget 142
L'adresse. 144
Section II. La Charte de 1830 146
CHAPITRE IV. La Révolution de 1848. — Constitution du 4 novembre 1848. 152
CHAPITRE V. Le second Empire 157
CHAPITRE. VI Le gouvernement de la défense nationale de l'Assemblée de 1881. — Historique de la Constitution de 1875. 162
CHAPITRE VII. L'organisation politique créée par la Constitution de 1875. 172
Section I. Le Président de la République. — Durée de ses fonctions. 172
Election du Président. 173
Section II. Pouvoirs du Président. 173
Section III. — Action gouvernementale du Président. — Pouvoirs généraux. — Pouvoirs spéciaux en ce qui concerne les relations extérieures. 175
Section IV. Rapport du Président de la République avec le pouvoir législatif. 176
Responsabilité. 180
CHAPITRE VIII. Les ministres. 182
Section I. Notions générales. 182
Section II. Responsabilité ministérielle. 183
Section III. Rapports des ministres avec les Chambres. 185
CHAPITRE IX. Les deux Chambres 187

Pages

Section I. Le Sénat. — Discussion sur la nécessité du Sénat: affirmative. 187
Négative. 189
Organisation du Sénat 198
Le corps électoral sénatorial. 200
Section II. La Chambre des députés. 203
Electorat. 204
Eligibilité. — Inéligibilités absolues. — Inéligibilité relative. — Loi sur les candidatures multiples. . . 205
Incompatibilités 207
Circonscriptions 208
Scrutin de liste 209
Scrutin uninominal. 210
Le mandat impératif 218
Le renouvellement intégral et le renouvellement partiel. — Le renouvellement intégral 224
Le renouvellement partiel. 225
Section III. Droits qui appartiennent individuellement aux membres des deux assemblées. — Indemnité. — Discussion sur l'indemnité. — Négative. . . . 226
Affirmative. 227
Immunités. — Indépendance des opinions dans le Parlement. 230
Inviolabilité parlementaire 231
Section IV. Mise en activité des deux Chambres. . . 232
Section V. Droits des Chambres. 234
Droits qui appartiennent aux Chambres considérées comme corps. — Vérification des pouvoirs. . . . 235
Election de leurs bureaux. 236
Publicité. 237
Règlement. — Enquêtes parlementaires. 239
Section VI. Confection des lois. — Lois ordinaires . . 241
Section VII. Lois de finances. 242
Section VIII. Revision de la Constitution. 246
Procédure 247

Pages
Etendue de la revision. 248
CHAPITRE IX. Du Sénat constitué en haute cour. —
Composition de la haute cour 251
Compétence. 252
Procédure. 253
CHAPITRE X. Le Conseil d'Etat. 255
Tribunal des conflits. 257
CHAPITRE XI. Organisation judiciaire. — Notions historiques 259
Section I. Juridictions civiles. — Justices de paix. . 262
Tribunaux de première instance. 263
Leur compétence 265
Cour d'appel 266
Leur compétence. — Cour de cassation. 267
Section II. Juridictions commerciales. — Tribunaux de commerce. 269
Electorat. 270
Conseils des prud'hommes. 271
Section III. Judiction criminelles. — Cour d'assisses. 272
Section IV. Juridictions administratives. — Les ministres. — Les Conseils de préfecture. — Les préfets. 274
La Cour des comptes. 275
Section V. Juridictions militaires. — 1° Les Conseils de guerre. 275
Leur compétence. — Procédure. 276
2° Les Conseils de révision. — 3° Les prévôtés. . . . 278
Section VI. Juridiction politique. 279
CHAPITRE XII. Droits du citoyen ou droit public. . . 280
Suspension des droits de l'état de siège. 282
Section II. Droits du citoyen. — Première catégorie. — L'égalité civile. 284
Deuxième catégorie. 285
Liberté matérielles. — Sureté de la personne. — Propriété. 286
Liberté du travail, du commerce et de l'industrie. . 287

Pages

Libertés morales et intellectuelles. — Liberté de conscience 289
Liberté de la presse. 290
Liberté de réunion et d'association 292
Liberté d'enseignement. — Droit de pétition. 293

APPENDICE.

N° 1. Constitution de 1875 et lois organiques. . . . 295
N° 2. Constitution française des 5-14 septembre 1791 et déclaration des droits de l'homme. 332
N° 3. Projet de déclaration des droits des hommes présenté par Condorcet en tête de son plan de la Constitution 384
N° 4. Constitution du 24 juin 1793, et Déclaration des droits de l'homme. 389
N° 5. Constitution des Etats-Unis 407
N° 6. Constitution fédérale Suisse 436

BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Typ. A.-M. Beaudelot, 16, rue de Verneuil. Paris. — 505

POUR PARAITRE PROCHAINEMEMT

DU MÊME AUTEUR :

PRÉCIS ÉLÉMENTAIRE DE DROIT CRIMINEL.

LA RECHERCHE DE LA PATERNITÉ.

LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS DANS LES CHAMBRES.

Paris. — Typ· A.-M. Beaudelot, rue de Verneuil, 16. — 505